

2018 IRES

RELAZIONE ANNUALE

COSÌ LONTANO,
COSÌ VICINO



L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, *Presidente*

Luca Angelantoni, *Vicepresidente*

Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini, *Membri*

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, *Presidente*

Paola Dall'Oco e Sara Ronaldo, *Membri effettivi*

Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, *Membri supplenti*

COMITATO SCIENTIFICO

Nerina Dirindin, *Presidente*

Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte, Stefania Ravazzi, *Membri*

DIRETTORE

Marco Sisti

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Giorgio Bertolla, Roberto Cagliero, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Stefano Cavaletto, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Salvatore Cominu, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Laura Formicola, Claudia Galetto, Anna Gallice, Filomena Gallo, Silvia Genetti, Lorenzo Giordano, Enrico Gottero, Martino Grande, Ragnar Gullstrand, Giulia Henry, Carla Jachino, Simone Landini, Federica Laudisa, Ludovica Lella, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Ilaria Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Samuele Poy, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Francesca Silvia Rota, Paolo Saracco, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Antonio Soggia, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Nicoletta Torchio, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Silvia Venturelli, Giorgio Vernoni, Paola Versino, Gabriella Viberti.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

©2018 IRES – Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte – via Nizza, 18 – 10125 Torino
Fax +39 011 6696012 – www.ires.piemonte.it

LA RELAZIONE ANNUALE è frutto del lavoro interdisciplinare dell'intero Istituto.

COMITATO DI REDAZIONE

Luciano Abburrà, Maria Teresa Avato, Giulia Henry, Maurizio Maggi, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino

GRUPPO DI LAVORO

Introduzione Maurizio Maggi, Marco Sisti

Capitolo 1 Stefano Aimone, Vittorio Ferrero, Daniela Nepote, Santino Piazza

Capitolo 2 Luciano Abburrà, Luisa Donato, Mauro Durando, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Giorgio Vernoni

Capitolo 3 Enrico Allasino, Giulia Henry, Roberta Valetti

Capitolo 4 Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Lorenzo Giordano, Carla Jachino, Sara Macagno, Giovanna Perino, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Guido Tresalli, Gabriella Viberti

Capitolo 5 Simone Landini, Sylvie Occelli, Lucrezia Scalzotto, Fiorenzo Ferlaino, Davide Bosio

Capitolo 6 Cristina Bargerò, Vittorio Ferrero, Ludovica Lella, Maurizio Maggi, Stefano Piperno, Francesca Silvia Rota

RINGRAZIAMENTI

Carlo Rafele (Politecnico di Torino, Dipartimento Ingegneria Gestionale)

Anna Cagliano (Politecnico di Torino, Dipartimento Ingegneria Gestionale)

Margherita Crosio e Mauro Durando (Regione Piemonte)

Donatella Giunti (Prefettura di Torino)

Ferruccio Pastore (Fieri)

*Questa relazione, nel sessantesimo dalla nascita dell'Istituto,
è dedicata a chi ha amato l'IREs impegnandovi, con idee e lavoro, tanta parte della propria vita.
Un pensiero particolare va al nostro collega Alberto Crescimanno, che ci ha lasciato qualche giorno fa.
Alberto è stato per noi un esempio di competenza, dedizione e generosità.
Ciao Alberto!*

INDICE

Prefazione	1
COSÌ LONTANO, COSÌ VICINO	5
Capitolo 1	
L'ECONOMIA	19
Capitolo 2	
LAVORO E SOCIETÀ	51
Capitolo 3	
L'IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE	83
Capitolo 4	
IL SISTEMA SALUTE	105
Capitolo 5	
MOBILITÀ E CONSUMO DI SUOLO	127
Capitolo 6	
IL PIEMONTE IN DETTAGLIO	153
Riferimenti bibliografici	173

PREFAZIONE

Nel maggio del 1958, 60 anni fa, la Provincia e il Comune di Torino crearono l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (IRES). Ai due enti fondatori si unirono la Camera di Commercio di Torino, la Cassa di Risparmio e alcune aziende come la Fiat, la SIP e l'Olivetti. Enti pubblici e privati consapevoli che all'intervento pubblico servisse una solida strategia orientata allo sviluppo e fondata su dati, misurazioni dei fenomeni, analisi previsionali e costruzione di scenari.

IERI E OGGI

L'IRES nasceva in un'Italia con un PIL in crescita al frenetico ritmo del 5% annuo. Erano gli anni del miracolo economico. Il Piemonte – e più in particolare Torino – era al centro di questo repentino processo di crescita, caratterizzato dalla presenza di forti "squilibri evolutivi". Definiti già così nel primo "Piano di Sviluppo" pubblicato dall'Istituto nel 1959. Tanto che la pianificazione regionale mirava, in modo esplicito, a porre le condizioni per uno sviluppo più equilibrato, sia tra i settori produttivi, sia tra il centro e le periferie.

In un mondo in bianco e nero, nel quale le istituzioni – Stato, Scuola, Famiglia, Fabbrica, Partito, Chiesa – erano punti di riferimento saldi, monolitici, il sentiero dello sviluppo era ben tracciato su un unico binario. L'equazione era chiara: più produzione, consumi più alti, maggiore benessere. Nessuno dubitava che gli squilibri sarebbero stati superati grazie al progresso e alla ricchezza che il Paese stava producendo. La speranza di un futuro migliore era un sentimento vivido, palpabile, presente in tutti.

Oggi viviamo in un'Italia molto diversa. In un Piemonte molto diverso. Certo, con bassi tassi di crescita del PIL, ma assai più ricco e con una qualità di vita superiore a quella di 60 anni fa. Un mondo dalle mille opportunità, che però non sembra offrire quella prospettiva lunga di benessere, tipica della società della fine degli anni Cinquanta. Un mondo a colori, pluralista, più aperto, che mostra una grande varietà di comportamenti, di stili di vita e di professioni, ma al tempo stesso frammentato, incerto, non facilmente conoscibile e nel quale appare difficile riconoscersi. Un mondo dove tutto – dal lavoro alle convinzioni politiche, fino alle relazioni sociali – è segnato dalla precarietà, dall'instabilità. Il cannocchiale, con il quale inquadravamo un tempo il nostro futuro, è diventato oggi un caleidoscopio, che restituisce immagini variopinte e, al tempo stesso, incerte, indefinibili.

AIUTARE LE AMMINISTRAZIONI A PENSARE

Questa nuova situazione ci impone anche di ripensare al ruolo e ai compiti di un Istituto di ricerca con la missione di produrre conoscenza utile a chi prende decisioni in ambito pubblico. Non solo perché muta, come abbiamo già sottolineato, in profondità e in varietà, l'oggetto dell'indagine, ma anche perché cambia – o dovrebbe cambiare – il modo in cui la stessa amministrazione pubblica progetta e realizza i suoi interventi. Se le domande e i bisogni espressi dalla società sono molto diversificati e cambiano velocemente, anche le politiche devono fornire risposte altrettanto differenziate e rapide. Dunque, più che sulla pianificazione pluriennale – che comunque conserva una sua valenza come modalità per definire strategie di lungo periodo – occorre concentrare l'attenzione sull'attuazione e sull'efficacia delle tante soluzioni messe in atto, a livello micro, per rispondere a problemi molto specifici.

Di conseguenza, più che contribuire alla redazione di grandi Piani di settore con una conoscenza sul "contesto", occorre che l'Istituto si attrezzi per aiutare le "amministrazioni a pensare" durante l'intera vita di una politica. E magari anche a sfuggire a una certa logica burocratica, più attenta alle procedure che ai risultati. Nella convinzione che le decisioni che contano, non vengono assunte solo a monte, nella fase di stesura dei programmi generali dell'ente, ma anche a valle, nella fase in cui gli indirizzi si traducono in attività e azioni concrete. Ciò significa dar vita ad analisi molto mirate e puntuali, costruite di volta in volta per soddisfare particolari esigenze decisionali, anche di portata limitata. Soprattutto

analisi che sappiano mettere in luce le differenze esistenti nella realtà e i diversi modi in cui i territori, le comunità e gli individui reagiscono alle politiche adottate.

IL DIALOGO TRA LA RICERCA E L'AMMINISTRAZIONE

L'impegno dell'Istituto in questi ultimi anni di lavoro è stato dedicato a questo obiettivo. Si è già investito molto, anche con il reclutamento di nuovo personale, per rafforzare le competenze nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche e per affiancare gli uffici regionali nel lavoro di progettazione e di gestione di nuovi interventi. La nostra ambizione è svolgere un'attività di ricerca che dia vita a un continuo e utile processo dialogico, con numerosi scambi di informazioni e idee con tutti gli attori coinvolti dall'intervento pubblico.

La Relazione annuale di quest'anno raccoglie in pieno questa sfida. I contenuti dei vari capitoli sono il frutto di una parte delle indagini svolte per (e con) l'amministrazione regionale e gli enti locali. Lo sguardo però non è rivolto solo alla congiuntura. I ricercatori e le ricercatrici dell'IRES hanno messo insieme in questa pubblicazione una serie di riflessioni di ampio respiro, che aprono utili interrogativi, e offrono anche qualche risposta, a chi ha il compito di impostare le politiche future.

Buona lettura!

Il Presidente
Mario Viano

Il Vice Presidente
Luca Angelantoni





COSÌ LONTANO, COSÌ VICINO

Quest'anno l'IRES Piemonte compie sessanta anni di vita. È un bel traguardo. Come si fa nel caso dei compleanni personali a cifra tonda, approfittiamo dell'occasione per compiere un bilancio di ampio respiro sulla situazione del Piemonte.

Fin dalla sua nascita, ogni anno, l'Istituto ha osservato l'evoluzione sociale ed economica della nostra regione. I dati raccolti dalle indagini svolte durante questo lungo periodo ci consentono di riflettere su ciò che eravamo e su ciò che siamo diventati. Soprattutto ci permettono di ricalibrare i giudizi su quel che sarà il nostro domani, partendo da un esame delle grandi forze di cambiamento che hanno condizionato la storia delle decadi più recenti. Ciò che appare lontano, in termini di tempo e di spazio, in realtà influenza molto da vicino ciò che ci accade.

In questa introduzione non presentiamo dunque una sintesi della congiuntura di quest'ultimo anno. L'idea piuttosto è di offrire una chiave di lettura dei capitoli tematici che, oltre a proporre dati congiunturali, affrontano il tema della frammentazione, della diversità, della varietà dei comportamenti e delle situazioni che caratterizzano la società attuale rispetto a quella di un tempo. Il punto di partenza della nostra riflessione è l'indagine sul clima di opinione, che celebra anch'essa un importante compleanno.

20 ANNI DI CLIMA D'OPINIONE

Nel 1998 l'IRES Piemonte conduceva la prima indagine sulle opinioni dei piemontesi. Ripetuta ogni anno, questa indagine permette oggi uno sguardo retrospettivo importante su molti aspetti della nostra vita pubblica.

La soddisfazione per l'anno trascorso

Osservare il saldo fra soddisfatti e insoddisfatti per l'andamento economico, nazionale e familiare, dell'anno appena trascorso, in un arco di vent'anni (Fig. 1) suggerisce tre considerazioni.

INSODDISFATTI GIÀ PRIMA DELLA CRISI

In primo luogo, ci aiuta a uscire dalla trappola logica del *"quando torneremo come prima"*. In altre parole, si fanno spesso confronti fra la situazione attuale dell'economia o della fiducia dei cittadini e l'analogo livello del 2007 o del 2008, ossia all'inizio della crisi, come se l'obiettivo fosse tornare a quel punto. L'osservazione dei dati ventennali mostra come che il calo di soddisfazione sia cominciato molto prima. Segno che la crisi ha aggravato tendenze che erano già in corso. Se queste derivavano da carenze strutturali della società e del sistema produttivo piemontese, non dobbiamo chiederci solo quando torneremo come prima, ma cosa stiamo facendo per essere migliori di come eravamo. Un aspetto che sarà approfondito nel capitolo 1 della Relazione.

LA SODDISFAZIONE TORNA AD ALZARSI

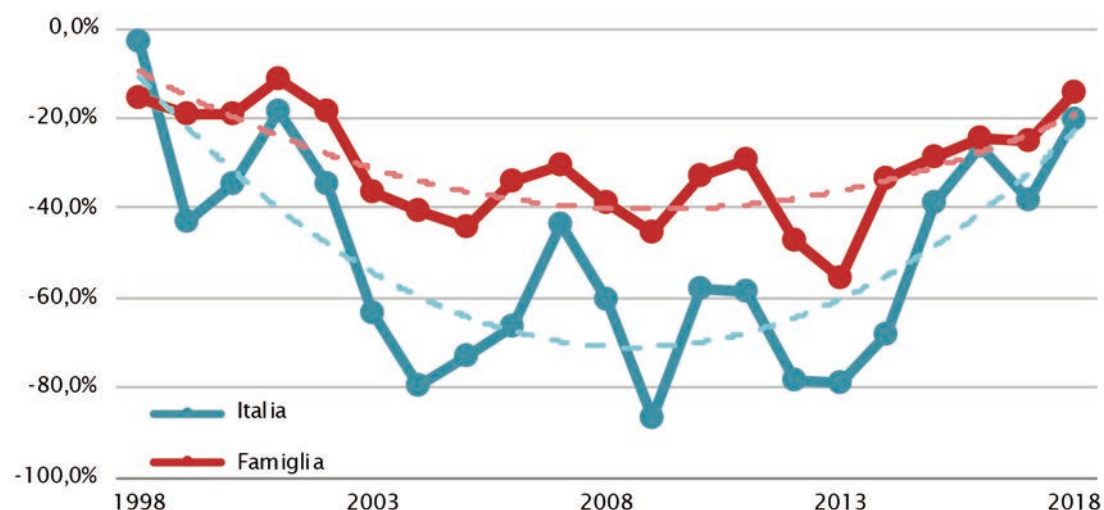
Anche l'andamento tendenziale offre un importante spunto di riflessione. Fra inevitabili alti e bassi, la curva della soddisfazione si è abbassata di livello, ma adesso sta tornando a crescere ed è oggi a valori ben più alti di quelli immediatamente precedenti la crisi. Qualcosa, fra natimortalità selettiva delle imprese e nuovi investimenti per aumentare la competitività, si è fatto, o comunque è successo. Di ciò resta traccia nelle percezioni delle persone.

MINORE DISTANZA TRA IL BILANCIO SULL'ITALIA E QUELLO DELLA PROPRIA FAMIGLIA

Il terzo aspetto riguarda la distanza fra il giudizio sulle condizioni generali del Paese e quello sulla propria famiglia. Essere più pessimisti o meno soddisfatti quando si tratta degli altri, o si ragiona in termini astratti, è normale. Si osserva questo fenomeno persino sulla sicurezza, dove il rischio di reato è percepito sempre come più elevato altrove che nel proprio quartiere. Il motivo è che quando si deve formulare un giudizio sulla propria famiglia, o sul proprio quartiere, si tende a farlo su una buona conoscenza dei dati di fatto, mentre delle condizioni generali dell'Italia si ragiona soprattutto per sentito dire. Facendosi influenzare da opinioni anche convincenti, ma basate su nessuna evidenza empirica.

Il fatto che la distanza fra le due curve, massima nel cuore della crisi, stia tornando a ridursi è un buon segno. La situazione sta effettivamente migliorando rispetto agli anni neri della crisi e, sebbene in ritardo, l'opinione pubblica sta progressivamente assumendo consapevolezza dello stato reale delle cose.

Fig. 1 Soddisfazione per l'andamento economico dell'anno trascorso



Fonti: Clima di opinione IRES 1998-2018

Che fine ha fatto il futuro?

Osservando le previsioni dei cittadini sul futuro dell'Italia o della propria famiglia, sempre sotto il profilo economico, emerge con evidenza il calo dell'ottimismo (Fig. 2). Anche in questo caso possiamo avanzare tre considerazioni.

LE RADICI (LUNGHE) DEL NOSTRO PESSIMISMO

L'andamento generale della curva dell'ottimismo è declinante. Il declino arriva da lontano e valgono qui considerazioni analoghe a quelle sulla valutazione soggettiva dell'anno passato. Se le radici del disagio sono così lunghe, non dipendono solo, e forse nemmeno in prevalenza, dalla crisi. Invecchiamento della popolazione e scarsa capacità di offrire prospettive strutturali di sviluppo hanno giocato un ruolo cruciale che la crisi ha solo accentuato.

SEMPRE MENO OTTIMISTI

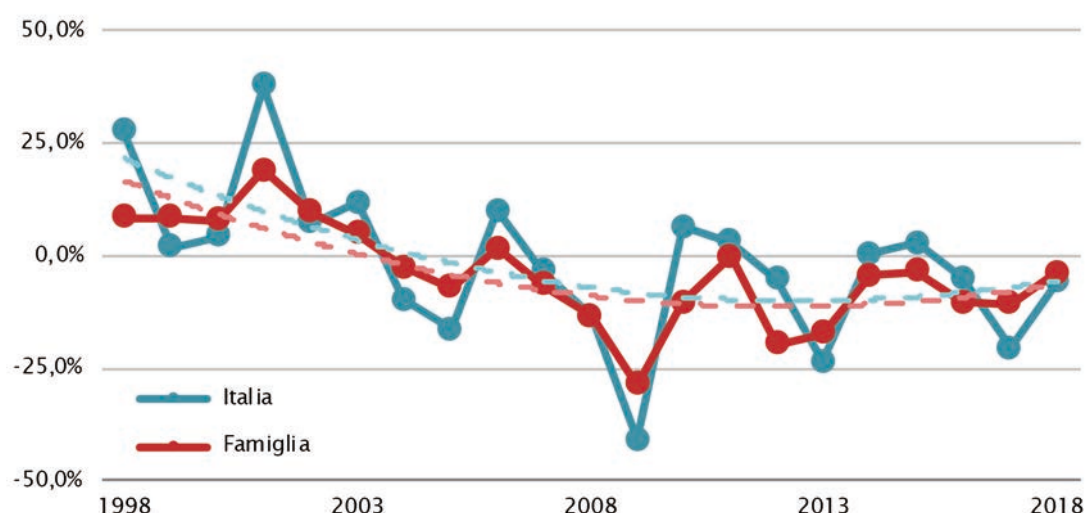
Il declino è forte, passando da valori superiori al 25% (che corrispondeva a 7 ottimisti ogni 3 pessimisti nel 1998) a 0.80 (corrispondente a 4 ottimisti per 6 pessimisti oggi). La ripresa nel periodo più recente c'è, ma è debole. È vero che osservando la differenza fra giudizio sull'anno passato e previsioni sul futuro si registra sempre un saldo positivo (è andata male ma andrà meglio, in parole semplici) ma questa distanza, che segnala un ottimismo di fondo, cresceva prima della crisi, è rimasta più o meno stazionaria negli anni più difficili ed è ora in declino.

POCA SPERANZA PER L'ITALIA, MA ANCHE PER LA PROPRIA FAMIGLIA

La distanza fra ottimismo sul destino dell'Italia e quello della propria famiglia è comunque modesta (oltre che in calo). In entrambi casi, la visione su quel che accadrà si basa in prevalenza, più che su osservazioni oggettive, sulla propensione di vedere nel futuro la possibilità di migliorare lo stato delle cose. Sia a livello personale, che a livello generale. D'altra parte la speranza è una condizione psicologica che non ha bisogno, per esistere, di dati di fatto.

Come abbiamo già messo in evidenza, da diversi anni la capacità di nutrire speranza appare seriamente compromessa. Tanto da chiedersi, per riprendere il titolo del libro di Marc Augé, che fine abbia fatto il futuro. In molti pensano al tempo come a un “presente immobile”, caratterizzato da nubi nere che oscurano allo stesso modo il destino degli individui e quello delle comunità.

Fig. 2 Ottimismo per l'andamento economico dell'anno che verrà



Fonti: Clima di opinione IRES 1998-2018

40 ANNI DI SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Nel 1978 è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale. Un altro compleanno molto importante per il nostro Paese. Il capitolo 3 della Relazione è dedicato a un esame dei principi cardine di tale sistema – universalità, equità e gratuità – alla luce dell’esperienza maturata dalla nostra regione e delle prospettive di sviluppo e di investimento.

I cambiamenti nei bisogni e nei servizi

La popolazione piemontese sta invecchiando. Rispetto anche a solo diciotto anni fa gli ultrasessantacinquenni sono aumentati del 23%. Gli ultraottantenni addirittura del 62%. Questa situazione modifica pesantemente la struttura dei bisogni di salute della nostra società.

Il sistema sanitario pubblico, insieme a un benessere crescente e sempre più diffuso, ha allungato l’esistenza e migliorato la qualità della vita delle persone. Chi vive più a lungo è naturalmente affetto da patologie croniche e ha bisogno di cure continue e costose. Come garantire la sostenibilità di questo sistema?

TAGLIARE I SERVIZI O RIDISEGNARLI MEGLIO

Le modifiche introdotte nell’organizzazione dei sistemi sanitari regionali sono state interpretate dai media dalla politica (e vissute dall’opinione pubblica) come un tentativo di ridurre i servizi a causa di difficoltà di bilancio. Premesso che i vincoli sul versante finanziario sono esistiti fino a poco fa per il Piemonte ed esistono ancora per alcune regioni, il che ha comportato qualche riduzione di risorse, le trasformazioni in corso sono dettate da altri motivi. Il principale di questi è proprio il tentativo del sistema sanitario di adeguare le proprie risposte a domande che sono fortemente cambiate. Da un lato è necessario riorganizzare in modo meno dispersivo le strutture ospedaliere tradizionali, ad esempio con il Parco della salute di Torino e la Città della salute di Novara. Dall’altro si deve agire con la logica

opposta, decentralizzando alcuni tipi di presidi e riarticolando la prevenzione, non solo sul territorio ma nelle fasi della vita (si pensi all'educazione alimentare).

1978: LA LEGGE BASAGLIA CHIUDE I MANICOMI

Il 1978 è un anno di svolta nella sanità pubblica anche per altri motivi. È l'anno della pubblicazione della "Legge Basaglia", dal nome del promotore della riforma della psichiatria in Italia, che ha scritto una pagina fondamentale nella storia del trattamento delle malattie mentali. Impose la chiusura dei manicomi e regolamentò il trattamento sanitario obbligatorio, istituendo i servizi pubblici di igiene mentale. Fino ad allora in manicomio veniva rinchiuso chiunque fosse ritenuto "pericoloso a sé e a gli altri e di pubblico scandalo", in base alla previsione della precedente legge del 1904. La nuova legge del 1978 non chiudeva una battaglia, ma apriva la strada a un modo nuovo di affrontarla.

Oggi, dopo 40 anni, restano molti problemi da risolvere. Sia perché siamo ancora molto indietro nella costruzione di percorsi sostenibili di cura e di emancipazione, alternativi a trattamenti costringenti, sia perché il bisogno di salute mentale si è molto ampliato e diversificato. In base all'indagine dell'Istat "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari" (2013), la percentuale di individui, di età compresa tra i 18 e i 64 anni, con alta probabilità di andare incontro a disturbi ansiosi o depressivi è vicina al 15%. In termini assoluti, circa 5 milioni e mezzo di persone. Naturalmente il numero di coloro che presentano disturbi psichiatrici diagnosticati è molto inferiore, ma resta tutt'altro che trascurabile: diverse indagini stimano un numero che va oltre i 2 milioni di persone sull'intero territorio nazionale.

Il Piemonte non fa eccezione. Il Rapporto sulla salute mentale, pubblicato lo scorso anno dall'IRES Piemonte, riporta valori preoccupanti. Dal 2005 ad oggi è aumentata la percentuale di uomini con basso indice di salute psicologica, che misura il livello di energia vitale, la partecipazione alle attività sociali, la sofferenza psicologica delle persone. Nello stesso periodo è cresciuta anche la percentuale di donne con basso indice di salute mentale, che invece misura l'ansia, la depressione, la perdita del controllo comportamentale e emotivo, le situazioni di abbattimento psicologico. Tutto ciò si riflette in un elevato consumo dei farmaci prescritti per affrontare queste situazioni (antipsicotici e antidepressivi). La risposta non può che differenziarsi sulla base delle diverse forme di disagio e non può limitarsi solo alla cura. Anche in questo caso la strada da percorrere è investire in una seria prevenzione.

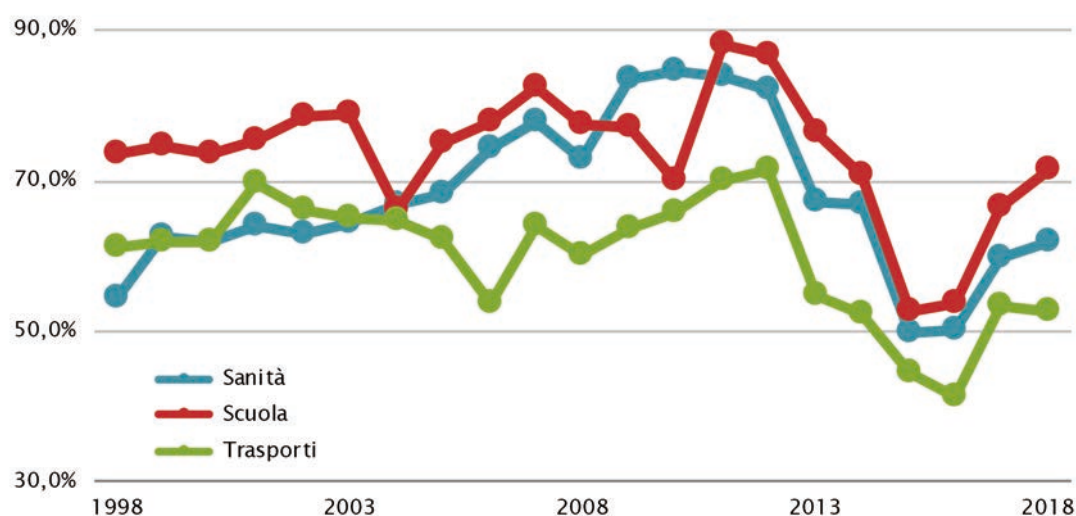
Il gradimento dei servizi sanitari (a confronto con gli altri)

Il gradimento di un servizio pubblico è un'ottima cartina di tornasole, anche se non l'unica, per valutarne il grado di successo. Quello dei principali servizi (scuola, sanità, trasporti) ha un andamento abbastanza omogeneo nell'arco del periodo 1998-2018¹, tanto da far pensare che l'opinione dei cittadini sia influenzata più dagli avvenimenti nazionali e internazionali che dall'effettiva qualità delle prestazioni erogate da sanità, scuola o trasporti. È facile individuare tre fasi: lenta crescita fino al 2011-2012², crollo fino al 2014-2015 (un po' prima per la sanità) e ripresa successiva, più accentuata per scuola e sanità.

¹ Dal 2013 è cambiata la scala di misurazione, quindi le due serie non sono del tutto omogenee, questo però non modifica l'andamento generale e le fasi rimangono tre: lenta ascesa o stasi, declino forte, ripresa.

² Ricordiamo che l'anno si riferisce al momento della rilevazione campionaria, ma la domanda riguarda il gradimento per i servizi nell'anno precedente.

Fig. 3 Gradimento per la sanità e altri servizi pubblici



60 ANNI DI RICERCA SUL PIEMONTE

La prima relazione socioeconomica dell'IRES, nel 1959, descriveva Torino come *“una grande città industriale — centro di attrazione di una forte immigrazione — e intorno a questa, un territorio che possiede tutte le più diverse caratteristiche del suolo, pianura, collina, montagna, al centro di una regione sulla quale, per vaste zone, operano differenti forze di gravitazione.”*

Varietà e centri di gravità appaiono già come elementi chiave del carattere dell'intera regione. Buona parte di quella prima relazione si focalizzava sugli effetti che i secondi potevano avere sulla prima.

Il rapporto si preoccupava degli effetti di uno sviluppo, soprattutto industriale, non equilibrato, e le conclusioni indicavano il *“diseguale sviluppo economico delle diverse zone”* come primo problema e lo *“sviluppo maggiormente differenziato dell'industria”* come una possibile soluzione.

POCHI GRANDI CENTRI DI GRAVITÀ

Questa visione riflette in modo evidente l'approccio industrialista dell'epoca, peraltro giustificato dal ruolo di propulsione e della capacità di trasformazione sociale che la manifattura aveva a fine anni Cinquanta. Ha però il pregio di suggerire un chiave di lettura del Piemonte ancora utile.

All'epoca la nostra regione appariva all'IRES come uno scrigno di grandi varietà investita da potenti forze di gravitazione (non solo la Fiat a Torino, se si pensa al ruolo di drenaggio demografico e sociale dell'Olivetti verso le valli dell'eporediese). Questo comprometteva lo status quo in termini di equilibrio demografico, settoriale, di reddito. Come si presenta la regione 60 anni dopo?

L'EMERGERE DELLA VARIETÀ

Il Piemonte di ieri si poteva descrivere con la parola chiave concentrazione, sottoposta com'era a forze gravitazionali rilevanti (Torino e l'auto prima di tutto, ma l'industria e la concentrazione abitativa verso le città in generale). Quello di oggi, al contrario, sembra talvolta meglio descritto dal termine frammentazione. A ben guardare, in una società e in un'economia dove le grandi forze di gravitazione non agiscono più o sono comunque cambiate, più che di frammentazione è opportuno parlare di varietà. Delle tante trasformazioni che hanno interessato il Piemonte negli ultimi sessanta anni, quella forse più silenziosa e discreta ma non meno pervasiva di grandi fenomeni come l'invecchiamento o e migrazioni, è l'aumento della varietà.

Qualche esempio può chiarire questo punto.

Primo esempio: il turismo

IL TURISMO DI IERI

Il turismo dell'epoca fordista comportava spostamenti massicci di persone dai centri urbani verso le località di vacanza. Tutto si concentrava nel mese di agosto, quando le fabbriche chiudevano, le città si svuotavano e le famiglie - indipendentemente dalla classe sociale di appartenenza - passavano lunghi periodi al mare o in montagna. Questo flusso richiedeva la presenza di strutture di accoglienza capaci di sfruttare economie di scala: grandi e verticalmente integrate (per esempio dotate di servizi interni di ristorazione, di pulizia o altro in grado di contare su numeri precisi di utenti).

IL TURISMO DI OGGI

Il turismo esprime oggi una domanda molto più frammentata nel tempo e nello spazio. Qualsiasi posto, in teoria, può essere una destinazione turistica, in qualsiasi momento dell'anno (turismo multi-specializzato: culturale, sportivo, enogastronomico). La domanda di questo tipo di turismo è cresciuta anche in seguito all'aumento nella popolazione di persone anziane, con molto tempo libero, in relativa buona salute e sufficientemente ricchi da permettersi una "vita in vacanza". L'accorciamento progressivo della durata delle permanenze in una stessa destinazione (o la visita senza pernottamento) crea un'aleatorietà nella previsione della domanda che mette in crisi le grandi strutture e pone le condizioni per la crescita di una ricezione diffusa.

IL TURISMO DI DOMANI

Le nuove strutture (B&B, agriturismo, affittacamere, anche in modalità sharing come AirB&B) non saranno una possibilità di ricezione di livello inferiore, che va a completare un ventaglio di offerte da ordinarsi in base al lusso e alla comodità: dall'albergo a 5 stelle, poi quello a 4, 3, 2, 1 e infine il B&B e il campeggio. Tipologie diverse dovranno rispondere a una domanda nuova e più articolata. Si dovrà trovare il modo di trasmettere alle strutture tradizionali la flessibilità di quelle nuove e non il contrario, ossia pretendere che siano queste ultime ad adeguarsi ai parametri di quelle pensate per il periodo fordista. Ciò significa azioni formative ad hoc, certificazioni semplici dal punto di vista burocratico perché devono incentivare la qualità di strutture che lavorano poco e per poche persone, ma in grado di muoversi con preavviso minimo. E la flessibilità non deve essere pensata solo per l'offerta low-cost: possono esistere B&B a 5 stelle. Il turismo outdoor e di scoperta avrà bisogno di una integrazione con la logistica e i trasporti diversa dal passato (come ad esempio efficienti modalità di accesso ad aree dove muoversi con modalità sostenibili) e dove il coordinamento fra domanda e offerta sarà cruciale.

Secondo esempio: la mobilità

LA MOBILITÀ DI IERI

In epoca fordista, i tempi di vita della collettività erano scanditi dal funzionamento della fabbrica (e della scuola). Raggiungere, quotidianamente, il luogo di lavoro o di studio era il principale motivo degli spostamenti. Le persone si muovevano tutti i giorni feriali, compiendo lo stesso tragitto, di andata e di ritorno più o meno alla stessa ora. Questo tipo di mobilità, richiedeva infrastrutture e servizi di trasporto opportunamente dimensionati per rispondere ai picchi di domanda. La concentrazione delle destinazioni in certe zone, consentiva economie di scala nell'erogazione di servizi di trasporto collettivi.

LA MOBILITÀ DI OGGI

Nella città odierna i tempi di vita della collettività si distribuiscono su una molteplicità di attività. Ci si sposta spesso, in orari diversi della giornata e per motivi diversi dal lavoro o studio. La mobilità non sistematica, quella per svago, acquisti e salute, inoltre, è per sua natura variabile nel tempo e nello spazio. La stessa mobilità per lavoro ha perso le caratteristiche di regolarità del passato. Il lavoro è più fles-

sibile; la sede può cambiare frequentemente e gli spostamenti avvenire in giorni diversi della settimana. Pur offrendo servizi efficienti lungo certi assi infrastrutturali, il trasporto collettivo convenzionale ha difficoltà a rispondere a una domanda di mobilità sempre più diversificata; l'automobile è il mezzo di trasporto che meglio garantisce flessibilità e affidabilità dello spostamento. Sul fronte delle merci, i requisiti della logistica moderna (si pensi al just-in-time) e la diffusione dell'e-commerce portano a un aumento del numero di camion e/o di veicoli che circolano sulle strade per garantire consegne rapide e frequenti. In molte aree, il traffico raggiunge livelli preoccupanti, che mettono a rischio la salute delle persone, causano incidenti e hanno impatti negativi sull'ambiente.

LA MOBILITÀ DI DOMANI

I territori si avvicinano. Infrastrutture di trasporto, reti di comunicazione e servizi di trasporto sono integrati con gli insediamenti e offrono ai residenti una gamma di modi alternativi di spostamento, per muoversi agevolmente entro e fra i territori: percorsi pedonali e ciclabili, servizi di bus linea e di bus a chiamata, servizi di trasporto su ferro a media e lunga percorrenza, servizi di condivisione di veicoli (car, moto e bike sharing) e di tragitti (car pooling), servizi di taxi collettivo, e di navetta, ecc. L'ampiezza di tale gamma, dipenderà da diversi fattori: a. le caratteristiche insediative locali; b. la capacità dei territori (insieme di coloro che hanno una responsabilità nell'erogazione dei servizi di mobilità e dei fruitori) di governare il funzionamento dell'intero ecosistema dei servizi e sostenerne i costi; c. i livelli di qualità desiderati, dal punto di vista dell'affidabilità, della sicurezza, degli standard emissioni e della soddisfazione degli utenti.

Cosa ci insegna la crescita della varietà?

La Relazione 2018 affronta il tema della crescita della varietà in molti dei suoi capitoli (tabella 1). Una certa frammentazione dei problemi compare in numerosi domini della ricerca socio-economica, segnando in questo una differenza con il passato che di per sé non è un miglioramento, né un peggioramento. Entrambe le tensioni, quella del passato verso la concentrazione e quella odierna verso la varietà, presentano problemi, che richiedono risposte diverse.

Tab. 1 Elementi di trasformazione che aumentano la varietà del Piemonte

DOMINIO	LA CRESCITA DELLA VARIETÀ
Economia	
Produzione	Dalle grandi industrie alle economie di nicchia
Turismo	Dal turismo sistematico a quello stagionalizzato
Mondo rurale	Dalla dicotomia città/campagna alle mille differenziazioni territoriali e allo sviluppo <i>place based</i>
Lavoro e Società	
Lavoro	Da un lavoro solo per tutta la vita a molti lavori per poco tempo
Popolazione	Dalla dinamica omogenea dei percorsi familiari al differenziarsi (non solo matrimoni religiosi, ma anche riti civili, coppie miste)
Istruzione	Ieri una netta separazione fra fase dell'apprendimento e del lavoro, oggi formazione continua e scuola/lavoro
Immigrazione	
Immigrazione	Interculturalità: da bilaterale a multilaterale Da un mondo di divisioni semplici (locali/meridionali) a multi-provenienza. Da trasferimenti di lunga durata a temporanei.
Salute	
Salute	Ieri un sistema basato sull'ospedale, oggi un sistema differenziato sul territorio a fianco di ospedali sempre più specializzati. Tanti modi di fare prevenzione, dagli stili di vita all'alimentazione
Mobilità e Territorio	
Mobilità	Da mobilità pendolare a mobilità erratica
Territorio	Dalla logica città/campagna allo sprawl. Più attenzione ai mq di suolo consumati, ma anche alla qualità del costruito

LE CONSEGUENZE PER CHI DISEGNA LE POLITICHE

Tradizionalmente l'azione pubblica si basa su Piani e Programmi pluriennali, con la P maiuscola, che dettano indirizzi e regole, talvolta anche di dettaglio, su come allocare le risorse e su quali politiche realizzare in ambiti molto ampi. Si tratta di documenti onnicomprensivi, che indicano valori, definiscono obiettivi strategici ed operativi, danno regole per gestire gli interventi e per misurarne i risultati. Chi scrive questi documenti tende implicitamente ad immaginare una situazione assai più statica di quanto sia la realtà ed è portato a disegnare misure di carattere generale, rivolte a vaste categorie di beneficiari (es. i disoccupati, le piccole e medie imprese, le famiglie non abbienti). I tempi di redazione di tali piani sono sempre piuttosto lunghi. Non di rado un piano che prevede una durata di tre anni richiede un anno di preparazione, tanto da decretarne il superamento al momento dell'approvazione (quante volte abbiamo sentito esclamare un politico o un funzionario "questo è un piano nato già vecchio!"). Questo modo di procedere – fondato peraltro sull'adozione di un modello del tutto razionale – può forse funzionare per intervenire in una società caratterizzata da problemi e bisogni semplici, uniformi e che si modificano molto lentamente nel tempo. In un mondo però dove prevale la diversità, la varietà e la frammentazione, nei comportamenti e negli stili di vita, dove le condizioni mutano molto velocemente, la cultura dei Piani e dei Programmi pluriennali mostra la corda. L'amministrazione pubblica deve piuttosto (a) dotarsi di strumenti rapidi di diagnosi e di trattamento e (b) essere in grado di cogliere le differenze esistenti nella popolazione di riferimento, adattando le misure alle specifiche caratteristiche dei beneficiari delle politiche.

MIRARE GLI INTERVENTI, "PROFILANDO" I BENEFICIARI

L'idea che le politiche funzionano per tutti allo stesso modo è fondamentalemente sbagliata. Così come in medicina le reazioni dei pazienti a una medesima cura possono essere diverse, in base alle caratteristiche personali della persona sottoposta alla terapia, anche nel caso delle politiche pubbliche è fondamentale sapere che gli individui (o le comunità) possono reagire diversamente a uno stesso stimolo (che sia un incentivo, un servizio o una nuova regola) sulla base di alcune loro caratteristiche. Studiare le differenze presenti in una popolazione, mirare gli interventi a segmenti ben delimitati e analizzare le modalità e l'intensità della reazione è un modo molto concreto per aumentare l'efficacia dell'azione pubblica. Detto in altri termini, per lavorare in modo incisivo su una realtà caratterizzata dalla varietà, occorre essere in grado di "profilare" la popolazione e soprattutto riconoscere cosa funziona di più per chi.

AMPLIARE LA GAMMA DEGLI STRUMENTI DI POLICY

Alla necessità di mirare meglio gli interventi si accompagna quella di ampliare la gamma degli strumenti di policy cui può ricorrere l'amministrazione. Gli strumenti classici si basano sull'idea che le persone reagiscano agli impulsi esterni in modo razionale. Ma sappiamo come questo non sia sempre vero. Le persone non si comportano sempre in modo coerente e lineare rispetto a ciò che sarebbe meglio per loro. Non rinunciano a fumare, anche se sanno che quello è un comportamento molto costoso, a causa delle tasse imposte dallo Stato, e dannoso per loro stessi e i loro vicini. Non rispettano i limiti di velocità in autostrada anche se rischiano di prendere una multa e di provocare incidenti. Non stanno troppo attenti a spegnere le luci in casa, anche se poi ricevono bollette salate. Gli esempi potrebbero essere molti, ma il nocciolo del ragionamento è il seguente: le reazioni alle misure di policy possono essere diverse dalle attese, in base ai complessi meccanismi psicologici e sociali che entrano in azione sia nei comportamenti individuali, sia in quelli collettivi. La parola chiave è anche in questo caso diversificare gli strumenti, riconoscendo il fatto che su alcune persone funzionano meglio altri stimoli di natura non razionale. A questo proposito esiste un filone di studi sperimentali, che derivano dalla psicologia cognitiva e che studiano l'efficacia di politiche, solitamente low cost, basate sulla cosiddetta spinta gentile (nudge). L'idea non è di obbligare, convincere o incentivare qualcuno a fare

una determinata cosa, ma guidarlo, o incoraggiarlo, verso il comportamento considerato più virtuoso, attraverso gratificazioni motivazionali che agiscono sul subconscio.

Le pubbliche amministrazioni non fanno solitamente uso di questo tipo di leva, anche se ne riceverebbero un gran vantaggio. O almeno non lo fanno in modo sistematico. Semplicemente perché non sono abituate a pensare in questi termini all'intervento pubblico. Questo è un fronte di lavoro sul quale, a partire già da adesso, occorre investire.

LE CONSEGUENZE PER CHI FA RICERCA SOCIALE

Tutto ciò implica naturalmente alcuni cambiamenti strutturali anche per chi fa ricerca sociale applicata, come l'IRES Piemonte. Più che rapporti quadro di tipo tradizionale – sempre necessari, ma non più sufficienti – occorre abituarsi a un mondo che richiede una molteplicità di analisi puntuali, e anche rapide, che mirino a portare alla luce le tante differenze esistenti nella società. Allo studio dei fenomeni aggregati, occorre accompagnare sempre di più l'approfondimento di aspetti particolari e, per essere davvero d'aiuto ai decisori politici, capire in che modo tali aspetti incidano sulla capacità delle politiche di produrre gli effetti desiderati.

È in questa prospettiva che dovrebbero essere letti i capitoli della Relazione di quest'anno. Con attenzione particolare alla varietà dei fenomeni che descrivono e alle politiche che, sulla consapevolezza di questa varietà, dovrebbero essere costruite su un'approfondita conoscenza di questa varietà.

AGENDA 2030: VERSO UN CRUSCOTTO COMUNE DI MISURAZIONE DEL BENESSERE

UN MODELLO INSOSTENIBILE

La ricerca di un sentiero di uscita dalla crisi ha occupato buona parte dell'attenzione delle opinioni pubbliche, dei decisori politici e degli studiosi. È accaduto in ogni paese o regione e spesso i singoli territori si sono impegnati per trovare soluzioni place based in grado di far incontrare risorse locali e opportunità globali. Questa ricerca ha prodotto un ventaglio di iniziative di sviluppo molto variegato e talvolta ricco di innovazione, e va proseguita ma non deve far passare in secondo piano un giudizio più generale e di lungo periodo sui meccanismi di funzionamento delle nostre società ed economie. L'osservazione di un panorama più ampio ci consegna la visione di un modello globale di sviluppo molto poco sostenibile.

L'AGENDA 2030

Il 25 settembre 2015, le Nazioni Unite hanno ratificato questo stato di cose, approvando l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile.

L'Agenda prevede 17 obiettivi, articolati in 169 target da raggiungere entro il 2030. Gli indicatori utilizzati sono oltre 200, ma raggruppandoli secondo la griglia dei 17 obiettivi, è possibile fornire un cruscotto della sostenibilità, arrivando al livello territoriale della singola regione.

LA SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA PIEMONTE

Osservando il cruscotto della sostenibilità, il Piemonte si conferma una regione media o medio-alta nella classifica italiana. Dei 17 indicatori solo 15 risultano applicabili e tali da permettere il calcolo di una classifica fra regioni. In particolare risultano non applicabili l'obiettivo 14 relativo alle risorse marine e l'obiettivo 13 dedicato al cambiamento climatico in quanto gli indicatori utilizzati non consentono una comparazione e una classifica tra le diverse regioni (la maggiore o minore piovosità, così come la temperatura massima e minima media non sono valori comparabili per una classifica considerato che la loro variazione non dipende dalle politiche ma ovviamente dalla diverse latitudini di ogni territorio). In generale è, però, necessario sottolineare che in Piemonte negli ultimi 60 anni la temperatura massima media è aumentata di 2° C.

Considerando 21 soggetti (19 regioni e 2 province autonome) il Piemonte si situa tre volte fra le prime cinque (innovazione, società pacifiche, produzioni sostenibili) ma una volta soltanto fra le ultime cinque (ecosistema terrestre, basato però su un solo indicatore). Per l'obiettivo 15 non è, quindi, stato possibile applicare il metodo ma possiamo osservare che la percentuale delle aree protette terrestri rappresenta solo il 16,9 della superficie regionale.

Fra gli aspetti di relativa eccellenza della regione: intensità della ricerca, brevità dei procedimenti civili, ma anche bassa mortalità infantile ed elevata quota di acque depurate. Fra gli indicatori con i valori relativamente peggiori: modesto tasso di partecipazione alle attività educative per i 5-enni. Controversi gli indicatori sulla violenza sulle donne: il Piemonte è quarto nell'obiettivo "Società pacifiche" e undicesimo per "Uguaglianza di genere". Nel primo caso spiccano i valori relativamente migliori rispetto ad altre regioni per la percentuale di donne che hanno subito violenza sessuale mentre nel secondo caso spicca, in senso negativo rispetto al resto d'Italia, l'indicatore relativo alle donne che hanno subito violenza sessuale da un partner o da un ex-partner.

Agenda 2030: i 17 obiettivi di benessere

	Obiettivi	Italia	Nord	Piemonte	Rango	Piemonte peggior indicatore	Piemonte miglior indicatore
1	Povertà	100	105,2	103	8	Grave deprivazione materiale	Percentuale di persone che vivono in abitazioni che presentano almeno uno tra i seguenti problemi: a) problemi
2	Nutrizione e agricoltura sostenibile	100	103,2	102,1	8	Quota di superficie agricola utilizzata (SAU) investita da coltivazioni biologiche	Eccesso di peso
3	Salute	100	84,6	100,9	7	Medici praticanti per 1.000 abitanti	Mortalità infantile
4	Istruzione	100	102,5	99,2	13	Tasso di partecipazione alle attività educative (scuola dell'infanzia e primo anno della primaria) per i 5-enni	Competenze digitali
5	Uguaglianza di genere	100	110,5	99,6	11	Proporzione di donne dai 16 ai 70 anni che hanno subito violenza sessuale da un partner o da un ex-partner negli ultimi 12 mesi	Quota di donne elette nei Consigli Regionali
6	Acqua	100	111,4	99,6	7	Zone umide di importanza internazionale (numero)	Quota percentuale dei carichi inquinanti confluiti in impianti secondari o avanzati rispetto ai carichi complessivi urbani generati
7	Energia	100	93,8	97,5	9	Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (in percentuale del consumo interno lordo di energia elettrica)	Famiglie molto o abbastanza soddisfatte per la continuità del servizio elettrico
8	Crescita e occupazione	100	104,7	102,7	8	Numero di banche per 100.000 abitanti	Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente
9	Innovazione	100	107,3	107,7	3	Innovazione del sistema produttivo	Intensità di ricerca
10	Equità	100	105,1	100,3	10	Tasso di variazione del reddito familiare pro capite	Reddito medio disponibile pro capite
11	Città sostenibili	100	102,6	101	8	Abitazioni sovraffollate	Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città
12	Produzione sostenibile	100	105	101,8	5	Imprese EMAS su totale	Incidenza del turismo sui rifiuti
13	Clima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
14	Risorse marine	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
15	Ecosistema terrestre	100	93,4	90,2	18	n.a.	n.a.
16	Società pacifiche	100	100,1	102,7	4	Proporzione di donne dai 16 ai 70 anni che hanno subito violenza sessuale negli ultimi 12 mesi	Durata dei procedimenti civili, giacenza media in giorni
17	Sviluppo sostenibile	100	107,4	101,7	12	Famiglie con connessione alla banda larga	Utenti abituali di internet

Elaborazioni IRES su dati ISTAT





1

L'ECONOMIA

ECONOMIA E SETTORI PRODUTTIVI

NON SOLO QUANDO, MA IN CHE STATO SI ESCE DALLA CRISI

A dieci anni dallo scoppio della grande crisi il Piemonte si sta riprendendo. La crisi ha segnato il sistema produttivo regionale, come già avvenuto in passato con precedenti cicli negativi. Come allora fattori congiunturali si sono mescolati con fattori strutturali determinando una persistente difficoltà del sistema produttivo regionale ad adattarsi al mutamento del contesto competitivo, tecnologico e di mercato. Ne deriva una capacità di resilienza¹ inferiore a quella che hanno mostrato altri sistemi regionali del centro nord, anch'essi colpiti dalla crisi.

NOI E GLI ALTRI

L'esame comparato delle dinamiche macroeconomiche del Piemonte e di altre regioni del Nord e i cambiamenti della struttura produttiva regionale offrono suggerimenti per individuare le cause della situazione di relativo svantaggio.

Alcune piste interpretative possono essere rintracciate nelle caratteristiche di un sistema dotato di solidi punti di forza in ambito produttivo e della ricerca tecnologica ma meno dotato di condizioni di tipo relazionale che ne abilitino la ricollocazione entro le nuove traiettorie non solo tecnologiche, ma anche organizzative e di mercato.

CHE FARE?

L'analisi suggerisce alcuni possibili direzioni per le politiche regionali:

- promuovere la ricerca e sviluppo più vicina al mercato
- diffondere l'innovazione in un sistema che ha sperimentato la rottura di legami consolidati e discontinuità a seguito della crisi
- favorire le relazioni fra imprese, e fra le imprese e altri soggetti dell'innovazione
- intercettare le potenzialità dei nuovi cluster in formazione nel tessuto produttivo regionale.

LA RIPRESA PRENDE CONSISTENZA

L'economia si sta muovendo: nel 2017 la crescita del PIL si è confermata più espansiva rispetto all'anno precedente e questo andamento si conferma per l'anno in corso. Le stime formulate ad aprile secondo il modello previsionale di Prometeia collocano la crescita del Piemonte all'1,6% sia nel 2017 che per le previsioni del 2018, un valore che conferma la svolta iniziata nel 2016. La ripresa è dovuta a numerosi fattori sia interni sia esterni, sebbene destinati ad affievolirsi nel medio periodo.

IL QUADRO INTERNAZIONALE È MIGLIORATO

Tralasciando minacce potenziali di una recrudescenza del protezionismo, alcuni mercati di riferimento per l'economia regionale sono usciti da crisi congiunturali o hanno migliorato la loro performance, come ad esempio il Brasile o la Russia, per quest'ultima pesano gli effetti delle sanzioni. In generale la situazione in Europa ha continuato ad essere favorevole.

INDUSTRIA 4.0

Le imprese hanno potuto beneficiare di un clima favorevole alle esportazioni, mentre la domanda interna si è rafforzata, con redditi e consumi che mantengono un ritmo di crescita espansivo. In questa situazione gli investimenti delle imprese sono ripartiti, beneficiando di prospettive di domanda più favorevoli. Gli incentivi del piano industria 4.0 hanno intercettato questa trend favorevole fungendo, molto probabilmente, da acceleratore delle tendenze ed orientando l'accumulazione delle imprese

¹ Resilienza è la capacità di modificarsi poco o nulla a seguito di uno shock esterno; elasticità di assorbire l'urto e tornare rapidamente alla posizione precedente; resilienza di assorbire, modificarsi e tornare a qualcosa di diverso (bounce forward).

verso l'introduzione di nuove tecnologie digitali nei prodotti, nei processi e nell'organizzazione produttiva, e contribuendo a diffondere l'innovazione nel sistema produttivo verso le tendenze di frontiera.

LA CAPACITÀ AUTOPROPULSIVA DELL'ECONOMIA PIEMONTESE: L'INDEBOLIMENTO DOPO LO SCOPPIO DELLA CRISI DEL 2008

Un'efficace rappresentazione del difficile momento che il sistema economico-produttivo piemontese attraversa è fornita dalla capacità di una regione di produrre risorse economiche in rapporto a quanto la regione stessa utilizza per consumi od investimenti (Fig. 1): una sorta di saldo della bilancia esterna, che indica se la regione assorba più o meno di quanto in grado di produrre.

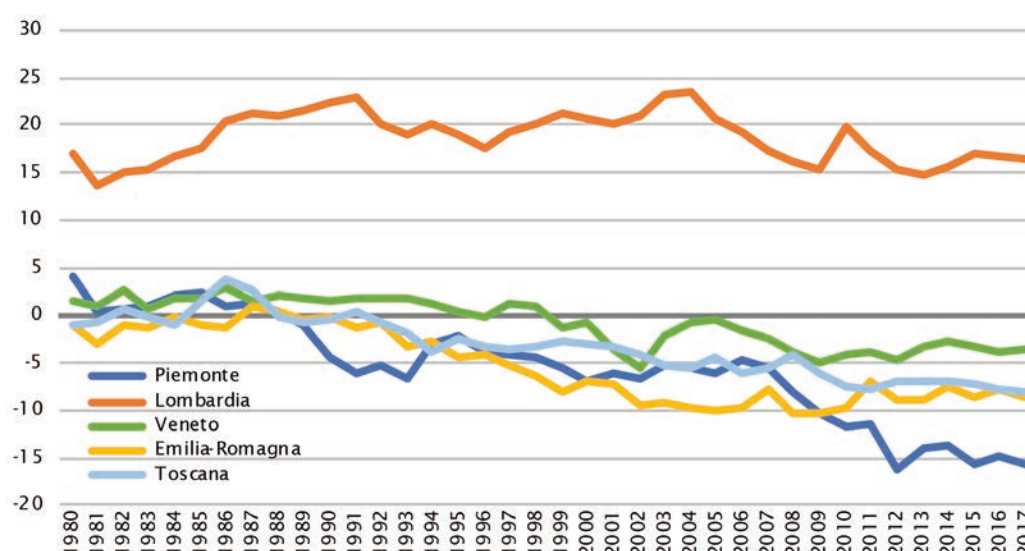
Questo indicatore misura non solo le importazioni e le esportazioni verso l'estero, ma anche le relazioni con le altre regioni nel contesto nazionale: può essere calcolato come la differenza fra il PIL regionale, che ne rappresenta la produzione, e gli impieghi nella regione dovuti a consumi, delle famiglie e pubblici, e gli investimenti.

UNA LUNGA EROSIONE

I dati evidenziano la tendenziale erosione nell'ultimo trentennio del saldo del Piemonte: questa situazione interessa anche le regioni del Centro nord scelte come benchmark. Con un'unica eccezione: la Lombardia, che mostra un saldo decisamente più elevato, a conferma della sua centralità economica nel contesto italiano.

Il Piemonte peggiora la sua collocazione rispetto alle altre regioni nel corso delle crisi congiunturali del periodo considerato: ciò è evidente nel biennio 1992-1993 e ancor più nella recente 'grande crisi'. Questa volta, tuttavia, sembra diverso: se in precedenza l'indicatore per il Piemonte si riallineava alle altre regioni nella fase di ripresa, nel recente passato il divario si è fatto più ampio e persistente.

Fig. 1 Saldo esterno delle regioni in rapporto al PIL - (PIL-domanda interna regionale)/PIL in percentuale



Fonte: elaborazione IRES su dati Istat e Prometeia (2017)

PERCHÉ IL PIEMONTE NON SI RIALLINEA

Le spiegazioni possono essere diverse:

- la difficile transizione dell'economia a seguito del ridimensionamento di importanti player industriali
- l'impatto di fenomeni di polarizzazione su scala europea, una conseguenza delle quali è il rafforzamento del polo lombardo, che potrebbe aver impattato negativamente in misura più rilevante sul tessuto produttivo del Piemonte
- la struttura produttiva più disarticolata a seguito della perdita di capacità produttiva che ha privato il sistema produttivo di elementi connettivi preesistenti
- lo sganciamento delle imprese dinamiche dal contesto locale.

LA DIVERGENZA DELLE TRAIETTORIE DI SVILUPPO

La crisi iniziata dieci anni or sono ha colpito l'economia piemontese molto più duramente rispetto alle precedenti crisi economiche, anche rispetto alle regioni del Nord Italia con cui tradizionalmente ci confrontiamo. La crisi sembra inoltre aver determinato una caduta dei livelli di benessere più acuta, contrastando le visioni ottimistiche che vedevano nel Piemonte una regione che, nonostante l'indebolimento del sistema economico-produttivo, sembrava comunque in grado di garantire elevati livelli di reddito². Le dinamiche demografiche peculiari della nostra regione e i vincoli all'azione di stimolo economico da parte del settore pubblico non saranno, almeno nel breve e medio periodo, in grado di fornire un sostegno ulteriore a una già debole dinamica del prodotto.

LA TRAIETTORIA FUTURA

Come collocare la traiettoria di sviluppo piemontese nel contesto economico nazionale e internazionale prima e dopo la crisi?

Per indicare limiti e potenzialità del sistema produttivo locale alle prese con gli effetti della crisi economica e con i tentativi di rilancio è utile analizzare con maggiore dettaglio la traiettoria di crescita seguita dalla nostra regione dopo lo shock recessivo, evidenziando alcuni fatti stilizzati relativi alla dinamica settoriale del valore aggiunto, dell'occupazione e della produttività sin dal 1995.

L'IMPATTO DELLA CRISI SUL SISTEMA ECONOMICO PRODUTTIVO IN PIEMONTE: UNA CADUTA PIÙ INTENSA CHE NELLE ALTRE REGIONI

Nella nostra regione i segni della doppia crisi che ha colpito tutti i territori dopo il 2008 (e a partire dal biennio 2011-2012) sono ancora visibili in tutta la loro intensità, pur in presenza di sintomi di ripresa nell'ultimo triennio: il livello del valore aggiunto a prezzi costanti nel 2016 è ancora inferiore a più del 9% rispetto al livello del 2007.

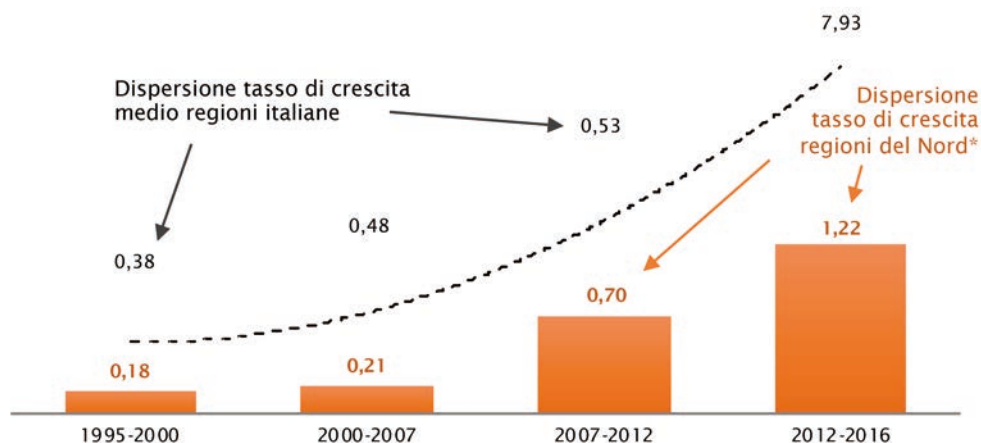
Le informazioni della contabilità regionale Istat 1995-2015, e, ove disponibile, il dato preliminare 2016, mostrano (Fig. 2) un'accentuazione dei divari nelle traiettorie regionali di crescita non solo tra Nord e Sud Italia, ma anche tra regioni del Nord Italia durante la crisi. Il più semplice indicatore che riflette la dispersione tra i tassi di crescita regionali nei diversi periodi dal 1995 al 2016, ovvero la loro tendenza a divergere o a convergere verso traiettorie comparabili espressa dal coefficiente di variazione³, evidenzia come non solo la dispersione dei tassi di crescita annuali sia cresciuta, e in maniera significativa, tra tutte le regioni d'Italia, supportando le evidenze relative all'aumentato distacco tra regioni del nord e del sud durante la crisi, ma come sia presente un incremento della dispersione tra regioni del nord. Il coefficiente di variazione passa da 0,21 nel periodo pre-crisi (2000-2007) a 0,70 nel periodo di picco

² IRES, 2001.

³ Il coefficiente di variazione si ottiene dal rapporto tra deviazione standard e valore assoluto della media dei tassi di crescita medi di periodo. Misura quanto un indicatore si disperde attorno alla media.

della crisi stessa (2007-2012), toccando 1,22 nel 2012-2016, periodo in cui si intravedono ulteriori cadute del prodotto ma anche i primi segni di ripresa nelle regioni.

Fig. 2 Dispersione del tasso di crescita medio annuo. Regioni italiane e del nord a confronto



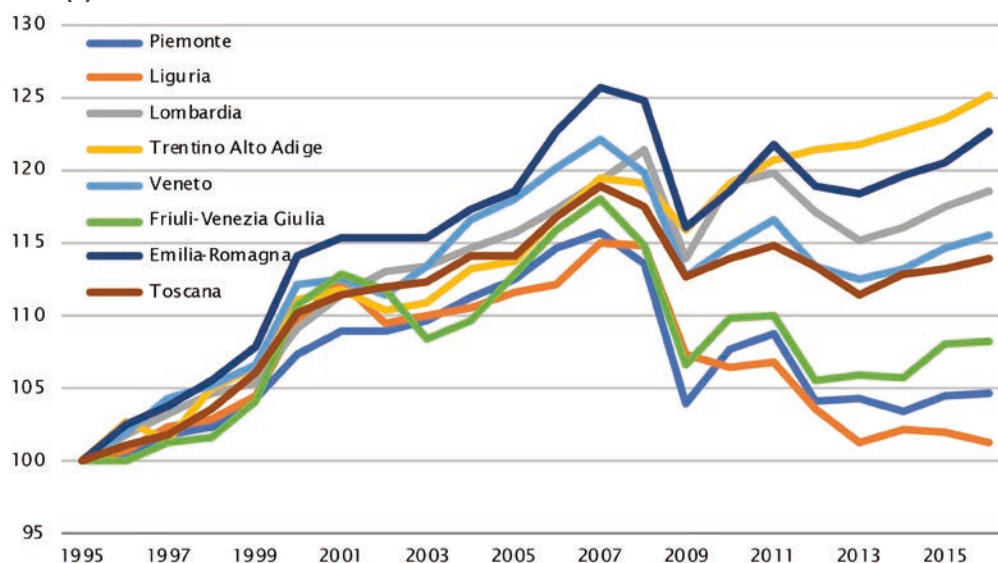
(*) Regioni del nord Italia al netto della Valle d'Aosta. Tassi calcolati sul valore aggiunto a prezzi concatenati 2010. Nord (Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna)
Fonte Istat

La fotografia offerta dalla Fig. 2 potrebbe, nel medio e lungo periodo, essere messa in questione, e una convergenza, anche debole, tra le traiettorie di crescita si potrebbe verificare all'interno del club delle regioni settentrionali, ma i segnali lanciati dalla dispersione dei tassi di crescita potrebbero invece celare mutamenti strutturali nelle dinamiche di sviluppo delle singole regioni che potrebbero mettere questo auspicio in discussione.

CHI CONVERGE E CHI DIVERGE

Quali regioni possono essere indicate tra quelle che si allontanano, in termini di crescita, dalle dinamiche delle altre regioni del nord Italia? A partire dal biennio 2007-2008 ma con qualche anticipazione al periodo precedente (Fig. 3), un piccolo gruppo di regioni si stacca dalle altre e mostra segni di indebolimento nelle dinamiche di crescita che non sembrano ridursi nell'ultimo triennio. Il Piemonte è tra queste ultime, sopravanzato solo dal Friuli Venezia Giulia e con una dinamica meno negativa solo della Liguria. Queste tre regioni sembrano tra le principali indiziate dell'aumento della dispersione dei tassi di crescita all'interno del club delle regioni settentrionali. Il Piemonte, in particolare, tra le regioni che presentano caratteristiche strutturali comparabili con quelle delle altre regioni settentrionali a maggior specializzazione manifatturiera, già a partire dalla fine degli anni novanta, si muove con una dinamica meno intensa delle altre regioni del Nord Italia.

Fig. 3 Dinamica del valore aggiunto totale a prezzi costanti . 1995=100. Confronto regioni del nord (*)



(*) esclusa la Valle d'Aosta

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat, Conti regionali

Le evidenze (Figg. 2 e 3) non costituiscono che una prima e sommaria descrizione dei differenziali tra le traiettorie di crescita regionali. Serve una lente più precisa attraverso cui guardare a come il Piemonte si posiziona all'interno del gruppo di regioni del nord prima e dopo lo shock recessivo. Le regioni che meglio di altre sono riuscite a attutire gli effetti della crisi e a recuperare più velocemente i livelli di produzione pre-crisi, tra quelle con cui tradizionalmente ci confrontiamo, possono essere usate come termine di confronto per evidenziare gli effetti asimmetrici che la recessione ha prodotto.

IL PIEMONTE FRA RESILIENZA E RECUPERO, DURANTE E DOPO LA GRANDE CRISI

Gli effetti della crisi non si sono fatti sentire con la medesima intensità in tutte le regioni, in particolare in quelle del centro-nord comparabili. I riflessi asimmetrici della crisi possono essere letti anche attraverso il diverso grado di reazione allo shock economico produttivo del 2008. La nostra regione, insieme alla Liguria, è quella con una caduta del prodotto superiore al 10% nel periodo 2007-2014 (tabella 1), evidenziando una rilevante differenza con la caduta della Lombardia (-2,8% circa), e, anche se in misura diversa, dell'Emilia-Romagna (-4,8%), della Toscana (-5% circa) e del Veneto (-7%). Quest'ultima regione ha avuto una buona performance nel periodo 2002-2007, ma ha subito la caduta più intensa rispetto alle altre regioni del nord, dopo la Liguria e il Piemonte. Il Piemonte nel periodo post crisi presenta il peggior risultato tra le regioni esaminate.

Tab. 1 Tassi cumulati di crescita del valore aggiunto. Confronto regionale

	Tasso cumulato				Livello 2016 rispetto al 2007
	1995-2002	2002-2007	2007-2014	2014-2016	
Piemonte	8,97	6,13	-10,51	1,16	-9,48
Lombardia	13,12	5,52	-2,79	2,21	-0,64
Liguria	9,49	4,99	-11,09	-0,91	-11,91
Veneto	11,43	9,65	-7,32	1,96	-5,50
Emilia Romagna	15,41	8,88	-4,76	2,45	-2,43
Toscana	12,06	6,07	-5,00	0,92	-4,13

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

DIVERSE VELOCITÀ DI REAZIONE ALLA CRISI

La dinamica che caratterizza il periodo della ripresa influenza anche la velocità con cui le diverse regioni sono in grado di recuperare il gap del prodotto rispetto al periodo pre-crisi. Utilizzando il ritmo di crescita sperimentato negli anni post crisi, il Veneto potrebbe aver recuperato i livelli di prodotto del 2007 già nel 2017, così come la Lombardia e l'Emilia, mentre il Piemonte, assumendo una crescita annua pari alla media espressa dalla regione nel periodo 2014-2016, rioccuperebbe il livello del prodotto pre-crisi solo nel 2025.

I dati presentati nella Tab. 1 rappresentano al più segnali di un ampliarsi dei divari regionali, e per la nostra regione una difficoltà persistente a riprendere un sentiero di crescita comparabile a quello delle altre regioni, anche nel periodo precedente la crisi del 2008.

RESISTENZA, ELASTICITÀ E RESILIENZA

Il concetto di resilienza permette di definire con maggior rigore una linea di separazione tra regioni che hanno ripreso un robusto percorso di ripresa e regioni in relativo affanno. La debolezza della traiettoria di recupero piemontese rispetto alle regioni del nord implica una difficoltà temporanea o l'imbocco di un sentiero di crescita di medio e lungo periodo strutturalmente più debole rispetto a regioni più resilienti?

Il grado di resilienza (Fig. 4) combina resistenza ed elasticità di recupero. La resistenza indica la capacità di una regione di "resistere" a una recessione economica rispetto alla media nazionale. Questo indicatore cresce quanto maggiore è il grado di resistenza regionale: un valore del grado di resistenza superiore a 0 indica una maggiore "resistenza" della regione allo shock economico rispetto al resto della nazione, un valore inferiore a 0 ne indica una minore capacità di resistere al periodo recessivo.

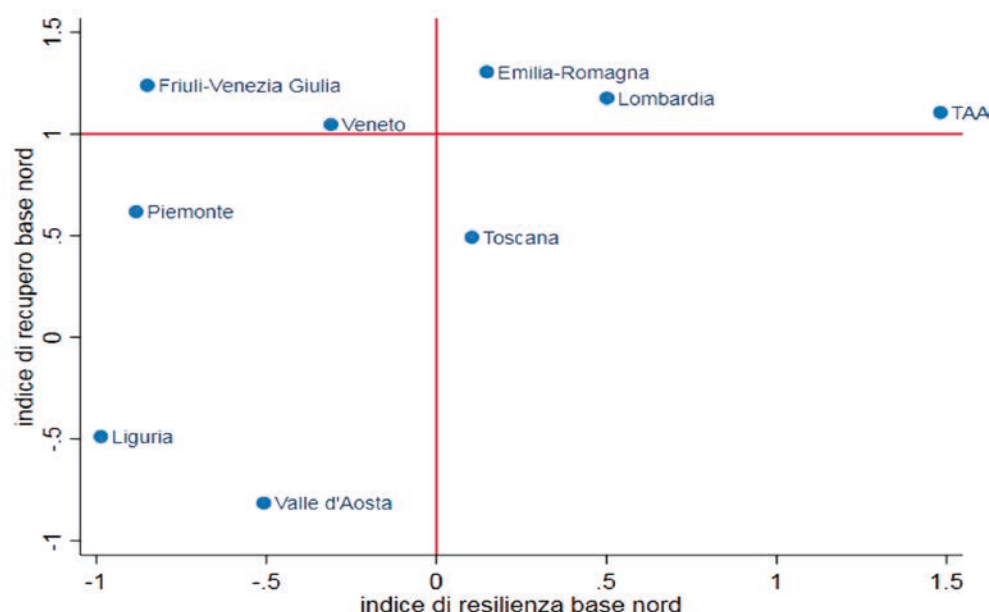
Il grado di recupero viene costruito sulla base del tasso di crescita regionale negli anni successivi alla fase di recessione e misura la capacità di una regione di ritornare a crescere dopo lo shock economico. Un valore maggiore di 1 indica una capacità della regione di crescere nel periodo post-recessivo di più rispetto alla media nazionale, un valore minore di 1 indica l'opposto.

UNA REGIONE A BASSA RESILIENZA

La nostra regione si inserisce nel quadrante in cui a un basso grado di resilienza (<0) si associa un indice di recupero inferiore (<1) a quello delle tre regioni che più velocemente sono riuscite a riprendere un passo di crescita dopo il 2014 (Emilia, Veneto e Lombardia e le due regioni a statuto speciale Trentino e Friuli).

Solo l'Emilia, la Lombardia e le province autonome del Trentino Alto Adige sono posizionate nel quadrante più dinamico, dove a un elevato grado di resistenza, ovvero la capacità di resistere agli effetti della crisi, sono associati tassi di recupero nel periodo successivo più elevati.

Fig. 4 Recupero e resilienza in termini di valore aggiunto. Confronto 2007-2014 e 2014-2016



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

LA RESILIENZA NEL NORD

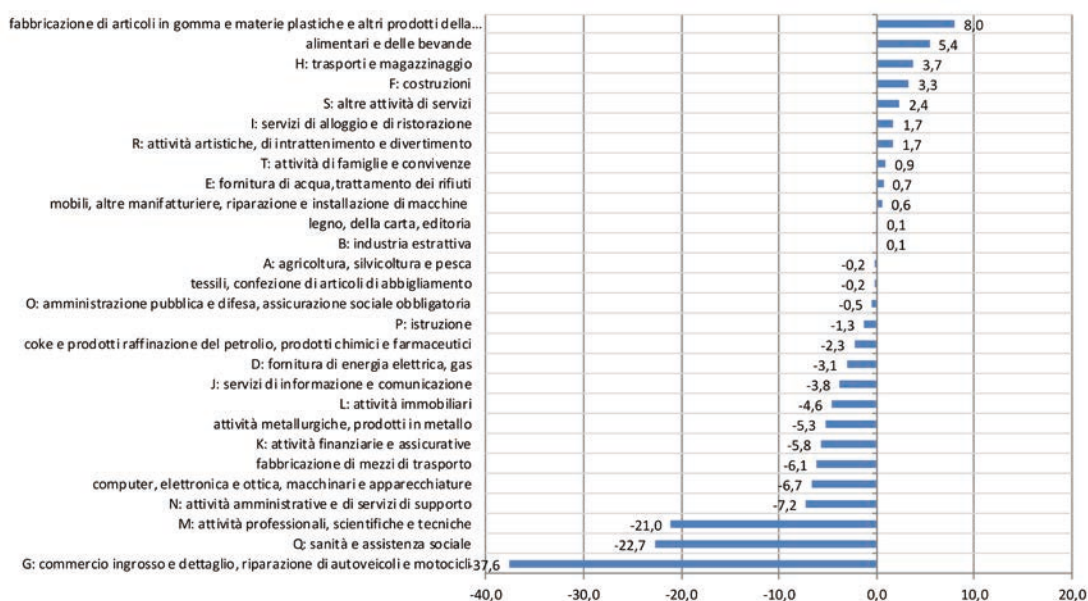
Il Veneto (Fig. 4) mostra un buon indice di recupero (>1), ma un indice di resistenza minore di quello delle tre regioni benchmark (Emilia, Trentino e Lombardia) mentre la Toscana ha mostrato una buona resistenza durante la crisi ma un indice di recupero inferiore a quello veneto e piemontese. Le regioni che hanno mostrato le performance peggiori sono la Liguria e la Valle d'Aosta, posizionate nel quadrante negativo in Fig. 4. Si possono individuare così tre gruppi di regioni: un gruppo di testa, l'Emilia, la Lombardia (insieme alle province autonome di Trento e Bolzano) e, anche se con qualche ritardo dalle prime due, il Veneto; un gruppo intermedio, formato dal Piemonte, dalla Toscana e dal Friuli; le regioni Liguria e Valle d'Aosta, che formano il gruppo di regioni meno resilienti tra quelle indicate.

IL DIVARIO DI CRESCITA FRA PIEMONTE E LE ALTRE REGIONI: ASPETTI STRUTTURALI E FATTORI LOCALI

La relativa minore dinamicità del Piemonte (rispetto a Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana) può essere meglio qualificata verificando se fattori strutturali, dovuti alle caratteristiche della specializzazione settoriale della regione, ne abbiano comportato uno svantaggio nei confronti di queste ultime.

Se tutti i settori dell'economia del Piemonte avessero avuto un comportamento analogo a quello del benchmark (come andamento medio delle regioni di confronto citate) il valore aggiunto prodotto in Piemonte sarebbe diminuito del 3% nell'arco temporale 2007-2015: in realtà la diminuzione effettiva è stata maggiore, del 9,8%, che, seppur spalmata su dieci anni, rappresenta un valore degno di considerazione. Al livello di disaggregazione per il quale sono disponibili i dati della contabilità regionale Istat, pertanto, non si individua alcun svantaggio della regione nei confronti del benchmark basato sulla specializzazione settoriale che connota il sistema produttivo regionale, evidenziando, invece, come il divario di crescita sia da ricercare in fattori specifici 'locali' che ne hanno influenzato l'andamento (fra questi vi potrebbe anche essere una diversa specializzazione produttiva del Piemonte all'interno dei settori considerati).

Fig. 5 Contributo alla spiegazione della differenza di crescita del Piemonte e le regioni del benchmark (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana). Periodo 2007-2017



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat (archivi Asia)

In particolare, l'andamento differenziale può essere attribuito ai seguenti settori:

- un divario in negativo è attribuibile al comparto commercio (spiega quasi il 40% della maggior contrazione del valore aggiunto totale rispetto al benchmark), attività professionali scientifiche e tecniche ed anche servizi amministrativi e di supporto- nel complesso questi due settori spiegano il 30% circa della contrazione del valore aggiunto nel periodo-, la sanità ed assistenza che ne spiega il 20% circa
- un impulso positivo, invece, proviene dal settore della gomma e della plastica (conta circa il 7% della variazione) e dell'alimentare (circa 5%).

Il differenziale di crescita del valore aggiunto della regione, pertanto, si deve attribuire non tanto alla specializzazione settoriale che contraddistingue la regione, quanto a comportamenti meno performanti all'interno di specifici settori: questi evidenziano le difficoltà della regione nell'ambito delle attività di servizio all'impresa, nel quale il minor sviluppo del valore aggiunto indica la presenza di un settore meno strutturato rispetto al benchmark, oltre ad una maggior debolezza nelle attività collocate nelle fasi finali delle filiere come il comparto del commercio.

Questa situazione potrebbe mettere in luce quanto rileva l'Istat nel suo recente rapporto sul sistema produttivo italiano, dove evidenzia come nel corso degli ultimi anni si siano incrinati i legami nei rapporti di fornitura a livello locale, talvolta con la sostituzione di fornitori in Italia con fornitori esteri. La rottura dei rapporti interni alla filiera potrebbe essere stata particolarmente accentuata in una realtà come quella piemontese, impedendo un adeguato rafforzamento in alcuni comparti con funzioni di servizio al sistema produttivo.

A questo si aggiungono fenomeni legati al consolidamento dei conti pubblici che ha visto in Piemonte gli effetti del piano di rientro della spesa sanitaria: Il comportamento dell'operatore pubblico, nazionale e locale, avrebbe quindi influenzato in misura considerevole la performance di settori quali il sanitario e il socio-assistenziale in Piemonte.

LA SPESA SANITARIA IN PIEMONTE DOPO LA CRISI ECONOMICA

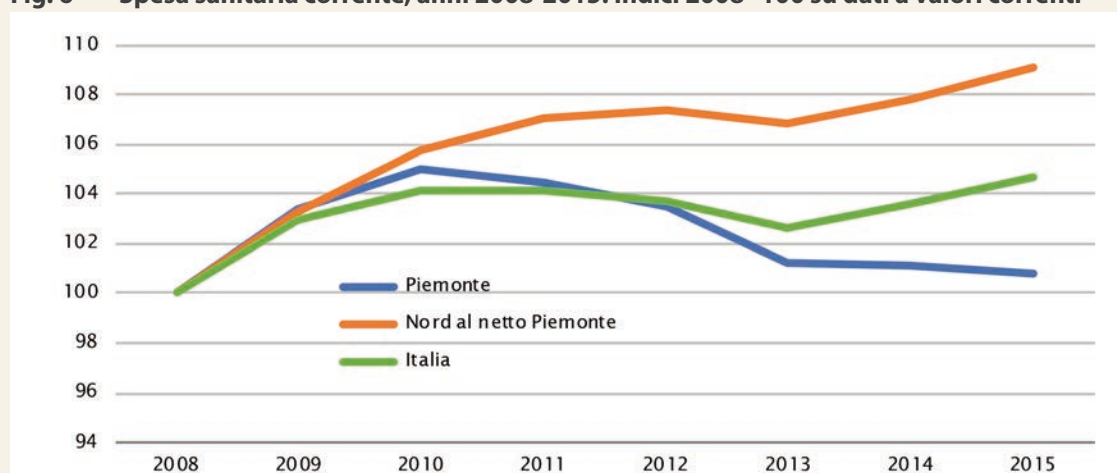
L'intervento pubblico nel nostro territorio si esplicita non solo attraverso le erogazioni dirette degli enti locali (comuni, province e regioni e altre entità minori), di tipo corrente e capitale, ma pure attraverso gli interventi effettuati all'interno dei confini regionali da enti appartenenti allo stato e dagli enti sanitari (Asl, Ospedali e altre entità del settore e del comparto socio-assistenziale). Le entità del settore sanitario e socio assistenziale, finanziate da trasferimenti da altri enti di governo e/o dalle entrate proprie, contribuiscono per una quota pari al 6% del valore aggiunto regionale nell'ultimo anno per cui disponiamo di fonti ufficiali Istat (2015).

Il ruolo dell'operatore pubblico è preponderante, in termini di finanziamento e spesa, ancorché il ruolo degli operatori privati nel settore sanitario e socio assistenziale sia di tutta rilevanza.

Gli effetti della crisi della finanza pubblica scatenata dalle conseguenze dello shock economico dopo il 2008 si sono fatti sentire nella nostra regione in maniera particolarmente intensa, a causa dell'effetto combinato dei tagli ai finanziamenti da parte del governo e del percorso di consolidamento fiscale che l'ente regionale, e quindi gli enti che ne dipendono per i finanziamenti, ha affrontato a causa dei vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario. La regione Piemonte, infatti, ha siglato il piano di rientro nel luglio del 2010, e nella prima metà del 2017 è uscita formalmente da tale percorso.

I dati sulla spesa corrente, elaborati a partire dai dati di Conto Economico consuntivi per gli anni 2008-2015, sono eloquenti. La dinamica della spesa corrente (a valori correnti, Fig. 6), è significativamente inferiore a quella del centro nord e, ancorché in misura minore, dell'aggregato nazionale. Il vincolo di bilancio, particolarmente stringente a partire dall'ingresso nel piano di rientro (2010), fa "piegare" l'intervento corrente per sanità nella nostra regione in maniera decisa rispetto agli altri territori e costringe la spesa a una dinamica molto debole rispetto agli altri territori anche quando in questi si verifica un incremento più robusto (2013-2015).

Fig. 6 Spesa sanitaria corrente, anni 2008-2015. Indici 2008=100 su dati a valori correnti



Fonte: elaborazione su dati Agenas

Anche dal lato degli investimenti fissi lordi nel settore sanitario e socio assistenziale si può osservare una divergenza nella regione rispetto alla media nazionale.

IL RUOLO DEL PIEMONTE: UNA DINAMICA CHE AMPLIA I DIVARI CON IL NORD ITALIA

Estendendo l'analisi della performance settoriale del valore aggiunto al passato ventennio e limitando il confronto al nord Italia, si osserva come il Piemonte abbia avuto il calo più intenso nell'industria manifatturiera durante il periodo della crisi (2007-2015), ovvero il -10% circa contro il -5% del Nord Italia, non compensato dagli altri settori nei servizi. Il Piemonte mostra una dinamica complessiva negativa nel periodo 2007-2015 per i servizi, ovvero l'aggregato che comprende commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporti e magazzinaggio, servizi di alloggio e di ristorazione, servizi di informazione e comunicazione (la codifica GTJ nella contabilità regionale da cui sono tratte le informazioni quantitative), e nel settore delle attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto (codifica KTN), dove sono contenuti i settori dei servizi maggiormente innovativi e a alto contenuto di conoscenza. Solo nel settore dove sono contenuti i servizi legati ai servizi alla persona, alle attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi (codifica RTU), si indica una variazione positiva del valore aggiunto anche nel periodo della crisi, pari al 13,8%, molto più consistente del resto del nord Italia.

Nel medio periodo si possono evidenziare alcune differenze con il nord Italia. La dinamica del manifatturiero è negativa già nel periodo 1995-2002, dove il Piemonte indica una dinamica del valore aggiunto pari a circa il -2,9% contro un +3,2% del nord. Nel periodo di ripresa nella prima metà degli anni duemila la dinamica piemontese (+2,8%) è inferiore di un terzo a quella del nord. Nei settori a elevata intensità di conoscenza (ovvero i servizi contrassegnati dalla codifica KTN) la dinamica nei periodi 1995-2002 e 2002-2007 è positiva, ma inferiore a quella del nord, in particolare nel periodo intermedio prima della crisi, dove il nord indica una crescita del valore aggiunto pari a +6% contro il 2% circa del Piemonte (periodo 2002-2007 Tab. 2). Negli altri settori dei servizi la crescita del valore aggiunto in Piemonte è in linea a quella del nord o superiore.

Tab. 2 Tasso di crescita cumulato del valore aggiunto a prezzi costanti per macro settori. Regioni del nord e Piemonte

	Nord			Piemonte		
	1995-2002	2002-2007	2007-2015	1995-2002	2002-2007	2007-2015
Totale	12,1	6,9	-4,6	9,0	6,1	-9,6
Industria manifatturiera	3,2	9,2	-8,3	-2,9	2,8	-10,0
Commercio (CTJ)	19,2	8,9	-3,8	19,4	12,5	-9,8
Finanza e servizi alle imprese (fKTN)	15,1	6,1	1,2	11,7	1,6	-6,9
Settore pubblico, sanità e istruzione (OTQ)	14,1	-0,6	0,9	15,4	2,2	-8,5
Attività artistiche e intrattenimento (RTU)	7,6	8,2	3,3	4,8	14,0	13,8

La dinamica di periodo delle Unità di lavoro totali conferma il quadro sopra evidenziato per il valore aggiunto. Il Piemonte nel periodo 2007-2015 indica un calo più intenso dell'occupazione nel settore manifatturiero, ma la diminuzione è più elevata rispetto al nord Italia già nei periodi precedenti. Nei settori dei servizi a supporto delle imprese e maggior contenuto di conoscenza (KTN), la dinamica occupazionale è, invece, in linea con quella del nord Italia.

IL DIVARIO DI PRODUTTIVITÀ FRA PIEMONTE E LE REGIONI BENCHMARK

Dopo la grande crisi il livello della produttività in Piemonte, calcolata come rapporto tra il valore aggiunto a prezzi costanti e le unità di lavoro totali, era pari (valori 2015) a circa 62.440 euro a prezzi costanti, contro un valore nel periodo pre-crisi pari a circa 64.400 euro. Nel nord Italia tale valore è superiore, pari a circa 66.630 euro nel 2015, superiore ai 65.880 euro nel 2007, mentre nella media italiana,

il valore al 2015 della produttività per addetto (60.170 euro) è simile, con qualche approssimazione, ai livelli pre-crisi.

Per il Piemonte il livello della produttività non è sempre stato inferiore a quello dei territori comparabili, come nella fase post recessione, almeno nel medio periodo su cui stiamo concentrando l'osservazione. Nel settennio 1995-2002 in media il livello rispetto al nord Italia era inferiore di circa l'1%, ma si notava un sensibile processo di convergenza.

Successivamente (Fig. 7) la dinamica della produttività si è indebolita, già prima dell'inizio della crisi, spingendo ulteriormente il divario della nostra regione rispetto al resto del nord Italia. Questo accade in particolare rispetto alle regioni maggiormente resilienti: non sembra quindi attribuibile alla sola crisi l'innescò del processo di divergenza osservata nel grafico, dove è visibile come il tasso di crescita della produttività si pieghi a partire dal biennio 2002-2003. Si osserva bene come sia databile alla prima metà degli anni duemila, a ridosso dell'avvio della moneta unica, la divergenza nelle traiettorie dinamiche della produttività per addetto tra il territorio piemontese e il resto del nord Italia.

Fig. 7 Dinamica della produttività per addetto a prezzi costanti. Italia, regioni del Nord e Piemonte. 1995=100



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat (Conti regionali)

LA DINAMICA RECENTE

Nell'ultimo periodo non si avvertono segni di recupero, ma di un allargamento del divario fra le regioni che nel periodo di crisi hanno ottenuto un lieve recupero di produttività (tra lo 0,1 e lo 0,2%) e le regioni con tassi di crescita negativi: oltre al Piemonte (-0,4%) e la Liguria (-0,7%), le più lontane dai tassi medi del nord Italia, il Veneto, con un tasso medio negativo del 0,1%. Dal punto di vista settoriale (Tab. 3), si osserva come in Piemonte nel periodo pre-crisi la variazione cumulata della produttività nel manifatturiero è positiva ma inferiore a quella delle regioni Emilia, Toscana Veneto e Lombardia. Nel medesimo periodo la dinamica è positiva in Piemonte nei servizi al netto delle amministrazioni pubbliche, ma meno intensa rispetto a Lombardia, Emilia e Toscana. Solo il Veneto ha avuto una dinamica negativa nel periodo (-1% circa) per il settore dei servizi.

DURANTE LA CRISI

Nel periodo della crisi, la produttività del manifatturiero ha mantenuto una dinamica positiva in Piemonte (+16%) superiore o comunque in linea con quella di tutte le altre regioni. Rispetto a una delle regioni maggiormente resilienti, ovvero l'Emilia Romagna, che ha acquisito una quota di valore aggiunto nel manifatturiero rispetto al totale di più di tre punti percentuali superiore al Piemonte (e alla Lombardia) nell'anno finale della nostra periodizzazione (2015), in Piemonte l'aumento della pro-

produttività si deve ad un calo di unità di lavoro nel manifatturiero maggiore (in Piemonte del 22,3% nel periodo 2007-2015 e in Emilia del 14% circa).

Durante la crisi solo il Piemonte presenta tassi di crescita della produttività (cumulati) negativi nei servizi al netto delle amministrazioni pubbliche (-7,2%). La Lombardia, invece, presenta anche nel pieno della crisi una crescita di produttività di rilievo, pari al 4% circa, che si accompagna a una contenuta crescita dell'occupazione nel settore. Mentre il Veneto la Toscana e l'Emilia indicano tassi di crescita positivi (Tab. 3) solo il Piemonte nel periodo della crisi ha avuto una dinamica occupazionale nulla nel settore dei servizi al netto delle amministrazioni pubbliche.

Tab. 3 Crescita cumulata della produttività e delle Unità di lavoro nei periodi: 1995-2007 e 2007-2015. Confronti regionali

	Produttività							
	1995-2007				2007-2015			
	Manifatturiero	Servizi	Aapp	Servizi al netto Aapp	Manifatturiero	Servizi	Aapp	Servizi al netto Aapp
Nord	16,9	3,9	15,5	3,2	12,1	-0,3	4,7	-0,5
Piemonte	13,5	2,4	11,0	1,7	15,9	-6,5	4,9	-7,2
Liguria	20,4	6,9	16,6	6,1	7,5	-5,9	4,8	-7,0
Lombardia	16,0	5,3	8,5	5,3	13,9	4,3	4,9	4,3
Veneto	19,6	0,1	14,7	-0,7	8,7	-2,3	4,3	-2,5
Friuli-Venezia Giulia	14,7	3,8	25,5	1,1	2,0	0,2	5,3	-0,3
Emilia-Romagna	21,4	4,4	10,5	4,0	12,5	-1,7	2,7	-1,9
Toscana	21,2	4,6	11,6	4,1	6,9	2,2	4,4	2,1
Trentino Alto Adige	3,0	5,0	50,9	0,8	10,5	1,2	5,2	0,8
Valle d'Aosta	15,0	8,3	2,3	9,2	-6,2	-1,2	6,6	-2,4
Italia	15,5	4,2	12,5	3,6	10,5	-1,2	5,6	-1,7
	Unità di lavoro							
	1995-2007				2007-2015			
	Manifatturiero	Servizi	Aapp	Servizi al netto Aapp	Manifatturiero	Servizi	Aapp	Servizi al netto Aapp
Nord	-3,5	18,4	-5,6	20,3	-18,2	-0,3	-9,1	0,3
Piemonte	-12,0	19,3	-9,0	22,0	-22,3	-0,8	-12,0	0,0
Liguria	-0,9	8,7	-25,1	12,8	-30,1	-2,3	3,8	-2,8
Lombardia	-6,3	18,9	-0,1	19,9	-20,6	-0,1	-10,7	0,3
Veneto	1,9	22,5	-7,4	25,0	-13,5	0,3	-10,4	0,9
Friuli-Venezia Giulia	-0,1	18,2	-7,0	22,3	-17,7	-4,6	-10,1	-3,9
Emilia-Romagna	3,9	19,2	3,1	20,4	-13,9	0,4	-11,9	1,2
Toscana	-9,9	15,8	-8,3	18,3	-21,2	-0,2	-10,1	0,6
Trentino Alto Adige	6,4	12,3	-7,3	14,6	-7,6	3,1	0,3	3,3
Valle d'Aosta	-21,9	1,8	32,7	-2,3	-31,6	0,7	-8,7	2,3
Italia	-2,4	16,9	-5,9	19,4	-21,6	-1,4	-9,8	-0,7

LA PRODUTTIVITÀ COME INDICATORE DI COMPETITIVITÀ: L'IMPATTO DELLA CRISI

Come si è visto, nel periodo 2007-2015 la dinamica della produttività apparente del lavoro, indicatore di competitività del sistema, mette in evidenza un arretramento del valore aggiunto per unità di lavoro in Piemonte rispetto al benchmark: nel complesso potrebbe trattarsi di una differenza poco rilevante. Tuttavia, guardando in specifico ai settori, si individuano alcune peculiarità della dinamica della produttività in Piemonte, che contribuiscono a rappresentare il quadro di relativa difficoltà della regione messo in evidenza più sopra.

Nel comparto manifatturiero (che nel complesso registra una dinamica della produttività un poco superiore al benchmark delle altre quattro regioni) si distinguono per una dinamica decisamente favorevole, in assoluto ed anche rispetto al benchmark, il settore alimentare, il tessile-abbigliamento, il settore della gomma e plastica, oltre al comparto dell'editoria.

Invece nel caso dei servizi si rileva un arretramento, seppur limitato, a sfavore della regione: valori particolarmente negativi si registrano per le attività professionali scientifiche e tecniche e le attività amministrative e i servizi di supporto (servizi alle imprese), nelle attività commerciali e nel comparto della sanità ed assistenza. Si tratta in tutti i casi di settori nei quali si è registrata in regione, come osservato sopra, una contrazione dell'attività, anche nel confronto con il benchmark: situazione che evidenzia ulteriormente le criticità nel raggiungimento di un equilibrio competitivo nel caso del Piemonte in queste funzioni produttive.

Si tenga conto che nel caso dei servizi alle imprese l'aumento occupazionale che si osserva, in misura sostanzialmente allineato a quello delle regioni benchmark, non ha prodotto i medesimi risultati in termini di valore aggiunto creato, evidenziando quindi lo sviluppo di nuove attività in funzioni comparabilmente meno 'pregiate' nell'ambito delle attività di servizio a supporto del sistema produttivo. Finora abbiamo guardato alla dinamica del valore aggiunto per addetto confrontato con le regioni benchmark, ma anche l'osservazione del livello relativo settoriale di questo indicatore mette in evidenza una situazione meno favorevole per il Piemonte: nella regione, infatti, i valori di produttività per unità di lavoro risultano sistematicamente più bassi (anche se non di molto) sia nell'ambito del manifatturiero che nei servizi (in questo caso con uno scarto leggermente superiore).

In particolare il valore aggiunto per unità di lavoro risulta inferiore al benchmark in importanti settori industriali quali i mezzi di trasporto e le produzioni elettromeccaniche. La regione, invece, vanta un dato migliore per l'alimentare ed il tessile abbigliamento, settori che connotano la struttura produttiva regionale e di consolidati cluster territoriali, ma che denotano un peso limitato nel sistema produttivo complessivo: se l'alimentare, con la crescita di produzioni di qualità, risulta un settore in sviluppo sotto diversi aspetti, il tessile abbigliamento invece sperimenta un processo di qualificazione e rivitalizzazione analogo ma su segmenti sempre più ristretti, con una perdita di peso nel contesto regionale.

Nel caso dei servizi si osservano valori più bassi del prodotto per unità di lavoro nella regione per il commercio e il settore finanziario, anche se di meno, nei servizi alle imprese.

Tab.4 Produttività in Piemonte e nelle regioni benchmark (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana). Variazione % 2007-2015 e livello nel 2015

	Variazione % 2007-2015		2015
	Piemonte	Benchmark	Piemonte/Benchmark
Branca di attività (NACE Rev2)			
Totale attività economiche	-3,0	2,3	0,94
A: agricoltura, silvicoltura e pesca	8,9	18,6	0,76
B: industria estrattiva	30,7	-8,8	0,83
C: industria manifatturiera	15,9	11,5	0,96
alimentari e delle bevande	31,4	9,5	1,10

tessili, confezione di articoli di abbigliamento	36,8	20,3	1,03
legno, della carta, editoria	22,0	11,4	0,90
coke e prodotti raffinazione del petrolio, prodotti chimici e farmaceutici	12,5	34,5	0,88
fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	59,6	13,5	0,97
attività metallurgiche, prodotti in metallo	9,8	11,6	0,87
computer, elettronica e ottica, macchinari e apparecchiature	4,6	3,4	0,93
fabbricazione di mezzi di trasporto	2,9	9,3	0,68
mobili, altre manifatturiere, riparazione e installazione di macchine	-4,2	-7,9	0,95
D: fornitura di energia elettrica, gas	-37,0	-17,4	1,03
E: fornitura di acqua, trattamento dei rifiuti	-1,2	-23,8	0,99
F: costruzioni	-15,9	-18,3	0,99
GTU: servizi	-6,5	1,5	0,93
G: commercio ingrosso e dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	-11,6	10,4	0,84
H: trasporti e magazzinaggio	-3,7	-11,7	1,00
I: servizi di alloggio e di ristorazione	-5,7	-4,3	0,92
J: servizi di informazione e comunicazione	8,6	14,0	1,02
K: attività finanziarie e assicurative	10,3	16,4	0,84
L: attività immobiliari	9,6	15,3	1,21
M: attività professionali, scientifiche e tecniche	-29,7	-10,3	0,91
N: attività amministrative e di servizi di supporto	-20,1	-1,1	0,88
O: amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria	4,9	4,2	0,89
P: istruzione	6,7	13,1	1,01
Q: sanità e assistenza sociale	-16,8	-4,4	0,97
R: attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	8,9	4,6	1,11
S: altre attività di servizi	8,6	-8,1	0,97
T: attività di famiglie e convivenze	6,1	-1,2	1,01

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat, Conti regionali

LE IMPRESE DOPO LA CRISI: RAFFORZAMENTO MA CON FORTE SELEZIONE

Nel biennio 2016 e 2017 gli indicatori positivi riferiti alle sole società di capitali, che offrono uno sguardo efficace sulle dinamiche del sistema produttivo si sono rafforzati: secondo la recente analisi del Cerved e dell'Unione industriale di Torino, si rileva un andamento favorevole degli indicatori di bilancio, della demografia d'impresa e soprattutto del profilo di rischio nel sistema imprenditoriale regionale.

NUMERO DI IMPRESE IN CALO

Per quanto riguarda la demografia d'impresa, nel complesso in Piemonte nel 2017 il numero di imprese attive è ulteriormente calato anche se soltanto dello 0,7%, secondo i dati forniti da Unioncamere-Movimprese. In un contesto che vede manifestare la ripresa dell'attività imprenditoriale in alcune realtà regionali di confronto come la Lombardia e l'Emilia Romagna (ma non il Veneto e la Toscana). Nell'intero periodo 2009-2017 il numero di imprese in Piemonte è calato del 7,8% (un valore più elevato rispetto alle citate regioni di confronto).

UN PANORAMA IN MOVIMENTO

È tuttavia avvenuta una rilevante diversificazione nel panorama imprenditoriale, anche solo guardando alle forme societarie: infatti, si rileva come in questo periodo le società di capitale siano aumentate di quasi il 20%, mentre riduzioni dell'ordine del 10-15% hanno riguardato le ditte individuali e le società di persone, la parte meno strutturata del sistema produttivo, a seguito di una forte pressione sul lavoro autonomo che la crisi in corso ha reso esplicita, con una forte riduzione fra il 2008 ed il 2017. Una contrazione del numero di imprese del -25% circa nell'ambito dell'industria sia manifatturiera che nelle costruzioni e del 10% circa nelle attività commerciali. Si tratta, comunque, di un rafforzamento

sotto il profilo delle caratteristiche aziendali che, a partire dal 2012, ha potuto contare su un crescente utilizzo della forma della società di capitale semplificata.

FALLIMENTI IN CALO

Il numero dei nuovi fallimenti, dopo aver raggiunto un massimo nel 2013-2014, è stato tendenzialmente in diminuzione e nel 2017 si avvicina ai valori del 2007 (anno precedente la crisi); le liquidazioni volontarie (chiusura di attività) sono anch'esse in riduzione negli ultimi anni, dopo aver conseguito nel 2017 un valore inferiore a quanto si poteva osservare negli anni precedenti la crisi (2017).

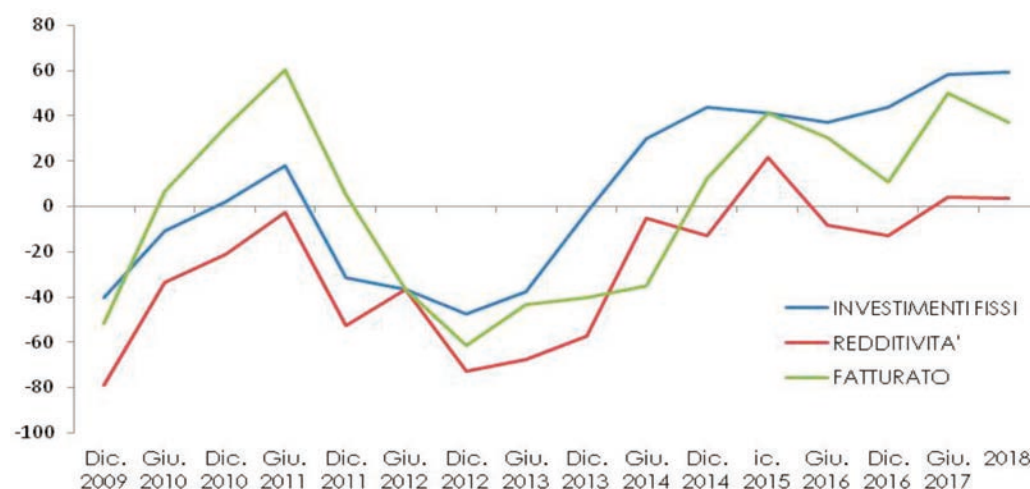
Non solo la demografia d'impresa sembra concludere il suo ciclo negativo, ma emerge anche un quadro di 'normalizzazione' o 'assestamento', dopo i contraccolpi della crisi, con indicatori di performance economica e finanziaria generalmente migliorati.

La redditività è in via di costante miglioramento, anche se è bene ricordare come nel corso della crisi la redditività media del sistema si sia ridotta: Il ROE ante imposte e gestione straordinaria passa da 14,5% nel 2007 all'11,6% nel 2016, secondo la citata indagine Cerved-Confindustria Piemonte.

LA FINE DI UN CICLO NEGATIVO

A conclusione della selezione avvenuta in questo periodo, si osserva un rafforzamento del tessuto produttivo che si può cogliere in un assetto patrimoniale rinvigorito, come reazione alla stretta creditizia e accompagnato da misure per il rafforzamento patrimoniale quale l'Aiuto alla Crescita economica (ACE), una misura agevolativa che consente deduzioni fiscali in caso di aumento del capitale proprio.

Fig. 8 Opinioni dei responsabili bancari sull'andamento delle Pmi (saldo giudizi aumento – diminuzione %)



Fonte: Comitato Torino finanza-Ires Piemonte (Indagine sull'economia reale)

In generale si è assistito a un fenomeno di diminuzione del ricorso al debito per finanziare l'attività (deleveraging).

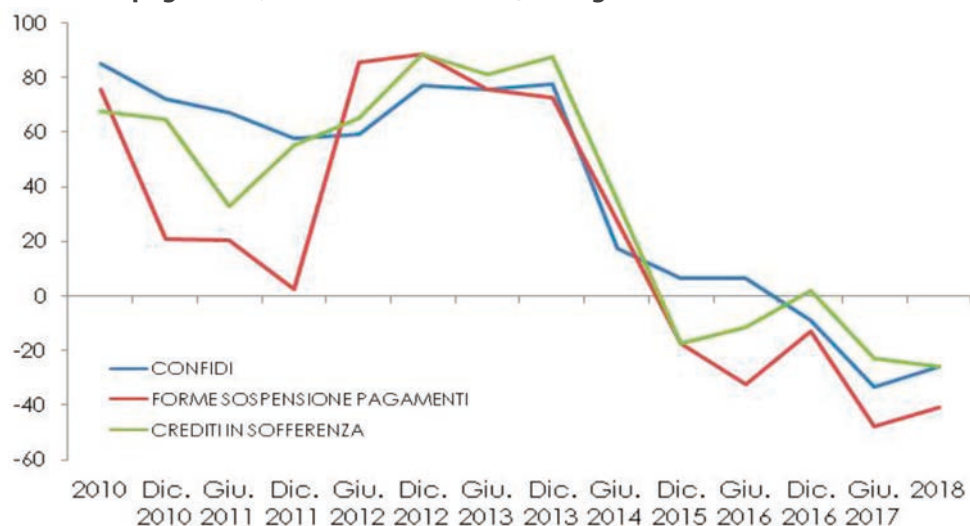
Ovviamente queste tendenze derivano anche dalla selezione delle società più fragili che non hanno retto alle difficoltà delle due recessioni avvenute nel decennio passato, situazione che da un lato ha comportato una riduzione del potenziale produttivo, dall'altro ha ancora lasciato una quota di società con profilo di rischio elevato: secondo la citata indagine Cerved-Confindustria Piemonte, nel 2015 ancora il 13,6% delle Pmi società di capitali sono in area di rischio finanziario e 31,6% ritenute vulnerabili. La situazione sul mercato del credito si è ulteriormente distesa.

DIFFERENZE FRA GRANDI IMPRESE E PMI

Permangono, tuttavia, rilevanti differenze fra grandi e piccole imprese per quanto riguarda il costo del denaro: secondo l'indagine citata le PMI 'sane' pagano il credito un poco al di sopra del costo per le medie imprese 'rischiose'. Tale situazione è dovuta sia al minor potere contrattuale delle piccole imprese, sia ai maggiori costi fissi per i finanziamenti di piccolo importo, sia per effetto di razionamento del credito da parte delle banche – dovuto alla maggior opacità delle società minori – che induce le banche ad un atteggiamento pregiudizialmente prudente.

I più stringenti criteri di valutazione del merito creditizio e l'ancora elevato livello di sofferenze presso il sistema bancario accentuano gli effetti di razionamento del credito nei confronti di un'ampia platea di PMI, che possono solo parzialmente contare sulle misure di garanzia offerte dalle politiche industriali nazionali e regionali, in una situazione che vede il sistema dei Confidi in tendenziale contenimento dell'attività.

Fig. 9 Opinioni dei responsabili bancari su ricorso ai Confidi da parte delle PMI, ricorso a sospensione dei pagamenti, crediti in sofferenza (saldo giudizi aumento–diminuzione %)



Fonte: Comitato Torino finanza-Ires Piemonte (Indagine sull'economia reale)

LA DIMENSIONE D'IMPRESA: UN SISTEMA FRAMMENTATO, CON QUALCHE SEGNALE DI CONSOLIDAMENTO NEI SETTORI PIÙ DINAMICI E NELLE IMPRESE PIÙ GRANDI

Una delle caratteristiche che potrebbero limitare la competitività delle imprese, soprattutto in relazione alle sollecitazioni che derivano dall'introduzione delle nuove tecnologie e della taglia degli investimenti che sono richiesti per effettuare R&S e innovazione dei prodotti e dei processi produttivi, è la limitata dimensione, che connota la struttura produttiva italiana e piemontese in confronto agli assetti prevalenti sui mercati dei paesi concorrenti.

IMPRESE PIÙ FRAMMENTATE

Fra il 2010 ed il 2017 la dimensione media delle imprese piemontesi è ulteriormente diminuita del 6,3%: il dato presenta, comunque, aspetti peculiari, in quanto la diminuzione della dimensione media si deve soprattutto alla riduzione delle dimensioni nel caso delle microimprese (le imprese al di sotto dei 10 addetti), mentre le altre classi dimensionali presentano una sostanziale stabilità della dimensione media fra i due anni di riferimento.

Il sistema, dunque non solo non denota alcun elemento di rafforzamento della dimensione d'impresa, ma evidenzia un'ulteriore frammentazione nell'ambito delle microimprese. Si conferma, quindi, a se-

guito della selezione e trasformazione avvenuta in questo periodo, una struttura sempre caratterizzata da piccola dimensione.

PIÙ RELAZIONI FRA IMPRESE

La persistenza di questo tratto strutturale da un lato presuppone – ed è mitigato – dall'esistenza di forme di organizzazione e coordinamento delle relazioni fra imprese in alternativa alla internalizzazione di talune funzioni nell'impresa stessa, forme che sono storicamente diffuse nel nostro sistema produttivo; dall'altro sollecita la messa in campo di policy orientate al rafforzamento dei cluster e delle relazioni di filiera.

Ben sapendo che le trasformazioni avvenute in questi anni hanno allentato alcune delle consolidate relazioni fra imprese che operano come fornitori o subfornitori, costringendo queste ultime a esercitare un ruolo più autonomo rispetto ai committenti e ad acquisire maggior complessità di organizzazione, di prodotto, di approccio al mercato. Pena lo spiazzamento del loro tradizionale ruolo.

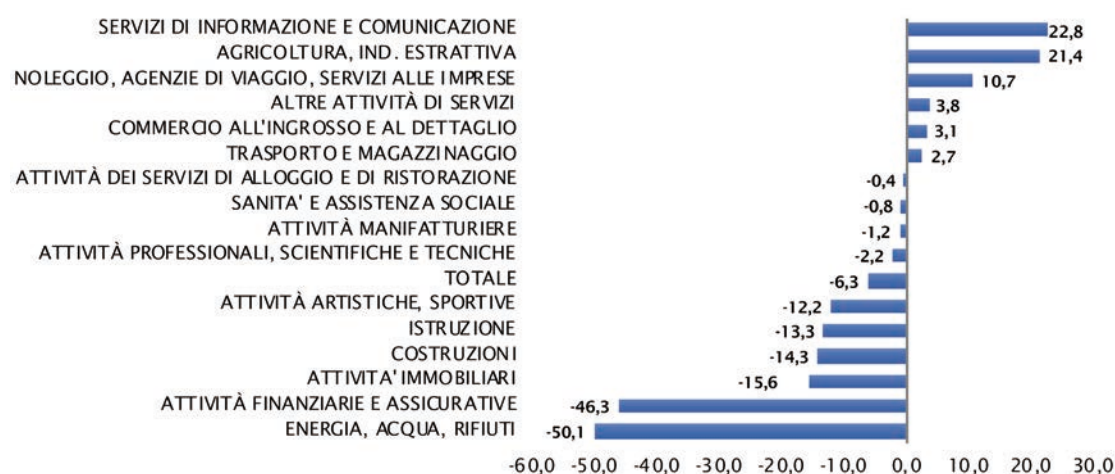
DINAMICHE SETTORIALI DIVERSE

Se si guarda all'interno dei settori, si può osservare una situazione meno netta e non univoca, che fa riscontrare numerosi casi di tendenziale sviluppo, anche se contenuto, della dimensione media d'impresa, come reazione alle tendenze sopra citate dell'ambiente competitivo.

Si può infatti osservare come la diminuzione della dimensione media delle imprese abbia caratterizzato alcuni dei comparti particolarmente investiti dalla crisi come il settore finanziario, quello immobiliare e delle costruzioni; si aggiunge all'elenco il settore energetico, caratterizzato da ulteriori processi di deregolamentazione che hanno condotto a una crescita rilevante dei piccoli operatori in questa filiera. Invece nel comparto manifatturiero la dimensione media si mantiene sostanzialmente invariata.

In altri rilevanti comparti, all'opposto, si assiste ad un seppur contenuto aumento della dimensione media delle imprese: così nei servizi di comunicazione ed informazione e nel comparto del noleggio e servizi alle imprese, ma anche nelle attività commerciali e nei trasporti.

Fig. 10 Variazione % della dimensione media 2007-2015 per settore in Piemonte



Fonte: elaborazioni su dati Istat (Asia)

In particolare, in questi casi, si rafforzano le dimensioni medie delle grandi imprese (qui definite come le imprese con più di 250 addetti) con l'eccezione del settore dei trasporti che, però, rivela un aumento della dimensione media delle imprese della classe immediatamente inferiore (100-250 addetti). Un aumento della dimensione media delle imprese maggiori si registra anche nel settore delle costruzioni.

Possiamo quindi rilevare come le caratteristiche strutturali di un sistema produttivo caratterizzato da una rilevante frammentazione non siano mutate nel periodo considerato, anche se in taluni comparti vi sono alcune, seppur deboli, tendenze al rafforzamento dimensionale.

I PROFILI SETTORIALI: FORTE ARRETRAMENTO DELL'INDUSTRIA. NEI SERVIZI SONO POCO DINAMICI COMMERCIO, SERVIZI PER IL SISTEMA PRODUTTIVO E SANITÀ

Diversi indicatori, di cui ci avvarremo, possono dare conto delle trasformazioni avvenute negli ultimi anni nel sistema economico regionale, con riferimento a diversi livelli di disaggregazione delle informazioni a livello settoriale: il valore aggiunto, più aggregato e l'occupazione, con maggiore disaggregazione.

COSA INSEGNA L'ANALISI DEL VALORE AGGIUNTO

Secondo i dati sul valore aggiunto (Istat 2007-2015) si osserva una contrazione per il complesso del settore manifatturiero: al suo interno la dinamica negativa del valore aggiunto caratterizza la maggior parte delle aggregazioni settoriali con alcune significative eccezioni.

Le industrie alimentari e il comparto della fabbricazione della gomma e della plastica, che fanno rilevare una crescita del proprio valore aggiunto nel periodo; il comparto della raffinazione dei prodotti petroliferi, della chimica e farmaceutica che ne evidenziano una sostanziale stabilità.

L'andamento di questi settori in Piemonte si discosta in positivo rispetto all'insieme delle regioni utilizzate come benchmark (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana), segnando ulteriormente la specificità della regione in questi ambiti di specializzazione.

COSA INSEGNA L'ANALISI DELL'OCCUPAZIONE

Un'analisi più dettagliata, utilizzando i dati sull'occupazione nei settori attraverso la base dati sulle imprese Asia (Istat), riferita allo stesso periodo (2007-2015) per il solo Piemonte, mette in luce come le buone performance del settore alimentare siano da attribuire principalmente al comparto enologico (bevande) con una crescita del 17,5% degli addetti nel periodo; analogamente si può distinguere la farmaceutica come comparto più dinamico rispetto alla chimica e ai prodotti della raffinazione. I comparti sia della plastica che della gomma confermano invece una decrescita dell'occupazione: come si vedrà più sotto sarà un forte recupero della produttività a determinare la crescita del loro valore aggiunto nel periodo.

LA METALLURGIA

Si deve inoltre segnalare che nell'aggregato della metallurgia, prodotti in metallo e macchinari ed attrezzature (nel complesso in contrazione) si distingue, tuttavia, la tenuta occupazionale nel comparto della meccanica strumentale.

Inoltre, la diminuzione del valore aggiunto nei settori energetico e delle utilities (distribuzione dell'acqua e trattamento dei rifiuti) è associata ad una dinamica occupazionale meno negativa.

LE COSTRUZIONI

Nel settore delle costruzioni, la rilevante contrazione del valore aggiunto, non diversamente da quanto si può rilevare nel benchmark costituito dalle quattro regioni citate, deriva da una forte riduzione delle attività legate alla nuova costruzione, ma una maggior tenuta per le attività specializzate e una crescita per i lavori di ingegneria civile. In parte si tratta tipicamente delle attività (più qualificate) che vengono attivate dagli interventi di riqualificazione del costruito, che hanno rappresentato la principale fonte di nuova domanda nel settore.

I SERVIZI

Nei servizi la contrazione è risultata in Piemonte del 7,2%, facendo rilevare uno stacco in negativo rispetto alla dinamica delle regioni benchmark (che evidenziano una sostanziale stazionarietà della produzione di questi settori).

Fra i servizi, le attività commerciali subiscono nella regione una contrazione, che non trova corrispondenza nel benchmark, così come nei trasporti, dove si rileva un andamento non dissimile dal benchmark: in questo settore la contrazione riguarda soprattutto le attività di magazzinaggio e supporto ai trasporti, maggiormente legate alla contrazione dell'attività industriale.

I SERVIZI DI ALLOGGIO E RISTORAZIONE

Hanno avuto uno sviluppo del valore aggiunto nella regione superiore al benchmark: al loro interno si può rilevare un aumento dell'occupazione nelle attività di ristorazione, a fronte di una contrazione per il comparto dell'alloggio. Può avere generato questi andamenti per un verso la maggior competizione settore dell'accoglienza, anche a seguito dei processi di liberalizzazione e dell'emergere delle piattaforme, per altro verso lo sviluppo delle economie basate sulle risorse del territorio e del turismo.

I SERVIZI DI COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE

Qui la crescita del valore aggiunto modesta (inferiore al benchmark) è da attribuire prevalentemente al comparto della produzione di software e consulenza informatica, l'unico comparto con crescita dell'occupazione (di oltre il 60%). Le attività più tradizionali del comparto (servizi editoriali, cinematografici e radio-televisivi), invece, fanno rilevare una contrazione occupazionale, un po' meno accentuata nel caso delle attività di telecomunicazione.

Tab. 5 Dinamica del valore aggiunto per settore- variazione % 2007-2015

	Variazione % 2007-2015	
	Piemonte	Benchmark
Totale attività economiche	-9,8	-3,4
A: agricoltura, silvicoltura e pesca	8,0	9,1
B: industria estrattiva	-7,8	-9,9
alimentari e delle bevande	26,3	8,3
tessili, confezione di articoli di abbigliamento	-11,8	-10,6
legno, della carta, editoria	-18,9	-19,5
coke e prodotti raffinazione del petrolio, prodotti chimici e farmaceutici	0,6	13,6
fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	25,6	-14,6
attività metallurgiche, prodotti in metallo	-18,2	-8,3
computer, elettronica e ottica, macchinari e apparecchiature	-16,5	-6,7
fabbricazione di mezzi di trasporto	-20,6	-10,7
mobili, altre manifatturiere, riparazione e installazione di macchine	-23,6	-26,3
D: fornitura di energia elettrica, gas	-37,0	-27,6
E: fornitura di acqua, trattamento dei rifiuti	-11,4	-17,7
F: costruzioni	-30,1	-34,0
G: commercio ingrosso e dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	-18,4	2,9
H: trasporti e magazzinaggio	-11,9	-17,6
I: servizi di alloggio e di ristorazione	5,7	1,1
J: servizi di informazione e comunicazione	3,7	9,1
K: attività finanziarie e assicurative	0,7	8,6
L: attività immobiliari	1,5	4,1
M: attività professionali, scientifiche e tecniche	-24,5	-5,0
N: attività amministrative e di servizi di supporto	-9,3	8,3

O: amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria	-7,7	-7,0
P: istruzione	1,9	4,5
Q: sanità e assistenza sociale	-15,1	9,1
R: attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	17,8	3,9
S: altre attività di servizi	10,6	-2,5
T: attività di famiglie e convivenze	13,3	7,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat (Asia)

I SERVIZI FINANZIARI

Tiene il valore aggiunto delle attività finanziarie ed assicurative (ma risulta meno dinamico rispetto al benchmark). La dinamica dell'occupazione mette in luce una forte contrazione nei settori core dell'aggregato (banche ed assicurazioni) mentre si rileva una crescita, seppur debole, dell'occupazione nelle attività ausiliarie (fra le quali si collocano numerose professioni legate alla promozione e gestione del credito, al trasferimento di denaro ecc.).

ALTRI SERVIZI

Alla tenuta del valore aggiunto nel comparto delle attività immobiliari fa riscontro una contrazione importante per due nuclei di attività legate ai servizi per il sistema produttivo: le attività professionali, scientifiche e tecniche e le attività amministrative e di servizi di supporto, con una contrazione del 24,5% per prime (ben più elevata del benchmark -5%) e del 9,3% per le seconde (a fronte di una crescita dell'8,3% nel benchmark).

Fra le prime – attività professionali, scientifiche e tecniche – la dinamica occupazionale mette in luce una tenuta nell'ambito delle attività legali e servizi contabili, della pubblicità e ricerche di mercato e nelle altre attività professionali (dove si collocano i servizi per la sicurezza) oltre che nei servizi veterinari. Si contrae l'attività di direzione aziendale, degli studi di architettura e degli studi ricerca e sviluppo. Per le seconde – attività amministrative e servizi di supporto – si distingue la crescita dell'occupazione nelle attività di ricerca del personale oltre che nei servizi di vigilanza ma una rilevante contrazione in altre per le attività di supporto alla produzione (call center, recupero crediti, imballaggio).

Debole, invece, la crescita per le attività dell'istruzione (un poco inferiore al benchmark).

Uno dei dati più rilevanti: la regione si connota per una forte contrazione del valore aggiunto nel settore sanità e assistenza sociale (-15,1%) a fronte di una crescita (+9,1%) nel benchmark⁴. L'analisi dell'evoluzione occupazionale consente di evidenziare in Piemonte un consolidamento delle attività di assistenza sanitaria residenziale, a fronte di una contrazione delle non residenziali, evidenziando una conseguenza della riduzione della spesa assistenziale nei servizi pubblici. Cresce moderatamente l'occupazione nell'assistenza sanitaria.

Cresce il valore aggiunto (più che nel benchmark) nei comparti dei servizi personali e nelle attività culturali e di intrattenimento.

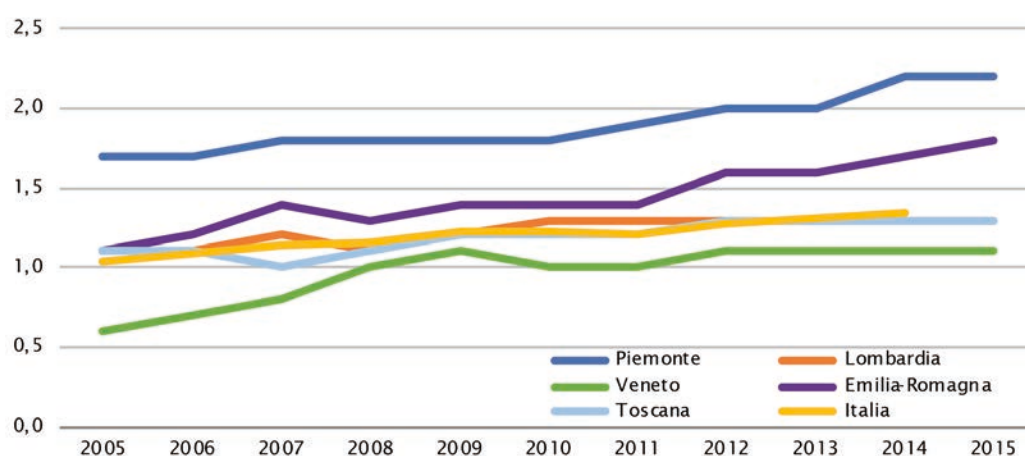
IL GAP FRA RICERCA E INNOVAZIONE

Al fine di analizzare la capacità innovativa del Piemonte, si presentano una serie di indicatori che si ritengono importanti e significativi per la valutazione del posizionamento regionale in materia di ricerca e innovazione e in grado di fornire, nel loro insieme, una valutazione dei processi di creazione di innovazione e diffusione della stessa.

Gli indicatori di ricerca e sviluppo (di seguito R&S) vedono il Piemonte in buona posizione non solo riguardo alla media italiana ma anche nel raffronto con alcune regioni del Nord Italia con cui si confronta tradizionalmente (Figg. 11-12).

⁴ Si veda per un approfondimento il Box sulla spesa sanitaria.

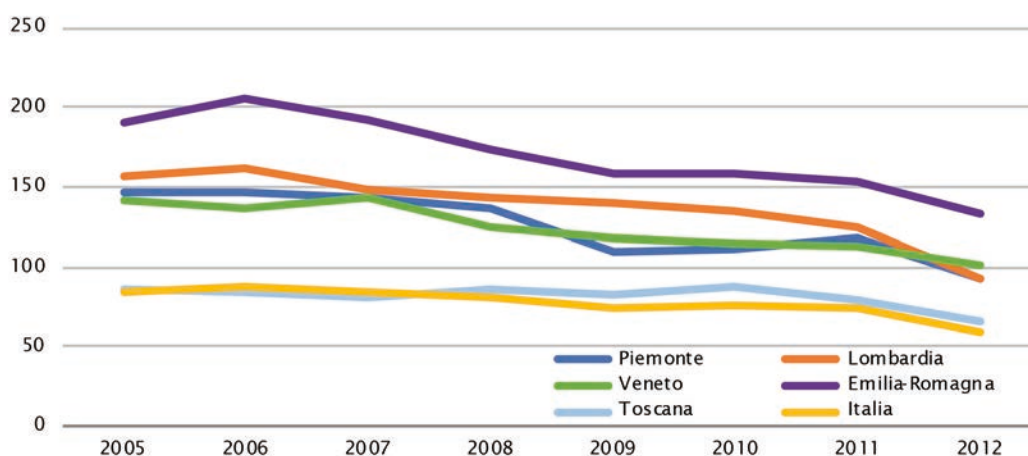
Fig. 11 Intensità di ricerca (% R&S /PIL)



Fonte: Istat

L'indicatore di intensità di ricerca è calcolato come percentuale di R&S in rapporto al PIL. Dal grafico si evince come il Piemonte occupi una posizione di rilievo nel contesto nazionale. La spesa in R&S della regione è superiore alla media italiana e alle altre regioni del Nord Italia.

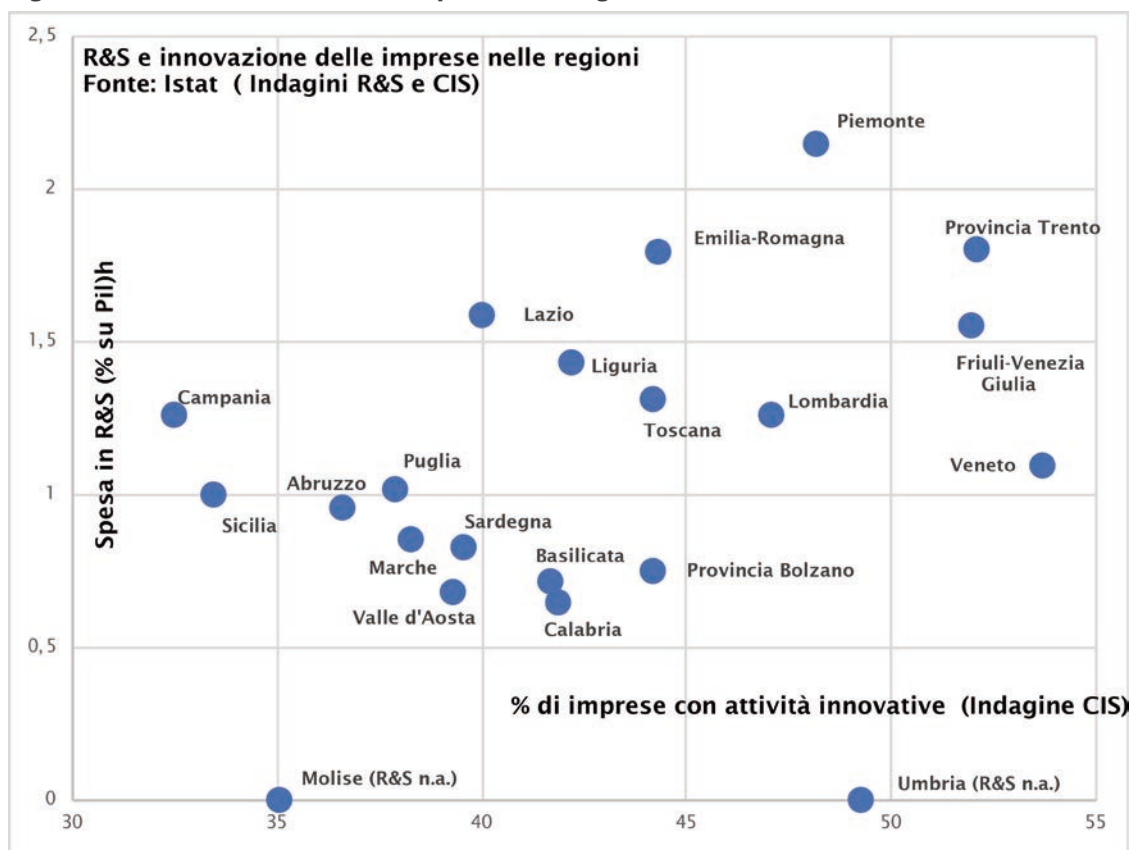
Fig. 12 Propensione alla brevettazione



Fonte: Istat

Anche per quanto riguarda la propensione alla brevettazione, calcolata sul numero totale di domande di brevetto presentate all'Ufficio Europeo dei Brevetti (Epo) per milione di abitanti, il Piemonte si posiziona subito dopo l'Emilia-Romagna e la Lombardia e ben al di sopra della media nazionale. Tuttavia, nonostante il Piemonte abbia, rispetto alle regioni con cui si confronta, indicatori migliori per quanto riguarda l'attività di R&S sopra indicati oltre a una spesa regionale per l'innovazione superiore alla media (soprattutto negli ultimi anni), la distanza a vantaggio della regione in tema di R&S non si traduce in analoga performance nell'innovazione delle imprese nel nostro territorio.

Fig. 13 R&S e innovazione delle imprese nelle regioni

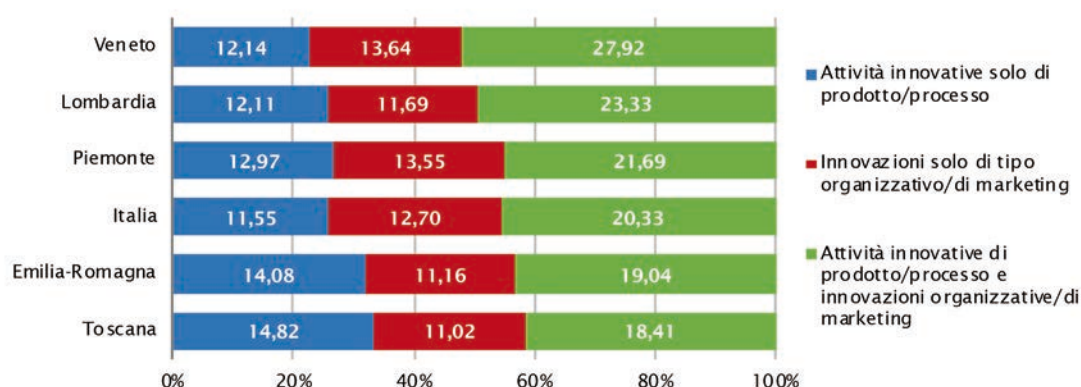


Fonte: Istat – Indagine CIS

Infatti il Piemonte ha percentualmente un numero di imprese innovative maggiore della media nazionale ma inferiore al Veneto.

Inoltre nel 2012 le imprese con attività innovative in Piemonte erano il 53,1% a fronte di un dato medio italiano del 51,9, ma nel 2014 si osserva un effetto di ridimensionamento, causato dalla crisi, delle imprese con attività innovative, scese al 48,2% in Piemonte e al 44,5% in Italia. Tale effetto si registra anche per le regioni benchmark che, tuttavia, mantengono percentuali in linea con la media nazionale. L'analisi delle modalità di innovazione, pur osservando che il Piemonte ha caratteristiche non dissimili alla media italiana, evidenzia una minor propensione delle imprese a realizzare innovazioni integrate, di prodotto, processo, organizzative e di marketing, inferiore al Veneto e alla Lombardia; viceversa l'Emilia-Romagna e la Toscana sono più caratterizzate verso le innovazioni di prodotto/processo rispetto al Piemonte.

Fig. 14 Modalità di innovazione



Fonte: Istat

Il Piemonte, dunque, nonostante gli elevati indicatori in tema di input della ricerca e sviluppo non presenta una altrettanto favorevole posizione quando si guardi ai risultati dell'innovazione, probabilmente a causa di una non altrettanto diffusa dotazione di *enabling factors* a supporto del processo innovativo ovvero delle risorse complementari che devono esistere a livello di impresa per consentire alle innovazioni tecnologiche di diffondersi al sistema produttivo e di giungere sui mercati.

Tale visione sembra essere confermata dal Rapporto European Innovation Scoreboard⁵ dell'Unione Europea, che nell'ultima edizione ha allargato il novero degli indicatori sull'innovazione dove il Piemonte si colloca in posizione più modesta rispetto al passato⁶.

Da essi risulta che la regione è piuttosto debole, rispetto alla media europea, su alcuni indicatori: spesa per ricerca pubblica, il livello di istruzione terziaria, la formazione permanente e il livello di collaborazione fra le imprese, che costituiscono fattori abilitanti della diffusione dell'innovazione.

Nonostante un sistema della ricerca di eccellenza, desunta dagli indicatori presi in esame, il sistema locale delle imprese non sembra beneficiarne adeguatamente.

TRANSIZIONE DELL'ECONOMIA E POLITICHE REGIONALI

Le considerazioni sopra riportate rafforzano l'idea, evidenziata in precedenza, circa una possibile riduzione della 'densità' delle relazioni all'interno del sistema produttivo regionale a seguito delle successive 'crisi', che ha forse il suo più evidente riscontro nelle relazioni fra l'industria e i servizi, che sono determinanti per il successo dei nuovi modelli di business competitivi. La relativa debolezza della diffusione di questi ultimi, che costituirebbe una spiegazione del differenziale osservato nei confronti delle regioni benchmark, potrebbe derivare da una rottura delle consolidate relazioni nell'ambito di una organizzazione produttiva prevalente in Piemonte, caratterizzata dalla presenza di filiere fortemente strutturate verticalmente ma sottoposte a forti cambiamenti.

La perdita di ingenti volumi produttivi – e accelerata con la crisi – ha determinato sia un vuoto di domanda sia la necessità di riorientamento delle mission aziendali, tuttavia non facilmente realizzabile in una situazione di prolungata e accentuata crisi congiunturale.

Inoltre la crisi avrebbe determinato una disarticolazione delle preesistenti relazioni, come ad esempio si possono osservare nel caso del rilevante comparto dell'ICT a livello regionale, che tuttavia, privato della grande committenza si presenta frammentato e poco adatto a produrre servizi commerciabili al di fuori dei rapporti di committenza.

⁵ Vedi <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional>

⁶ Il Piemonte passa dal 2016 al 2017 "innovatore" a "innovatore moderato +".

Per quanto sia da sottoporre a una più attenta verifica, ciò potrebbe spiegare la spesso lamentata minor dinamicità del sistema regionale rispetto ad altri contesti territoriali nell'ambito del centro nord: si tratterebbe dell'effetto di un'ulteriore transizione che la crisi e il nuovo contesto competitivo impongono ad un sistema produttivo già da molto tempo sottoposto a forti tensioni verso il cambiamento del proprio modello di sviluppo.

In questo ambito le politiche 'diffusive' e 'connettive' acquistano rilievo. Se le politiche nazionali hanno favorito la ripresa degli investimenti intercettando l'onda innovativa basata sulla digitalizzazione dei sistemi produttivi e dei prodotti rientranti nel paradigma dell'industria 4.0, attraverso misure di natura prevalentemente orizzontale, le politiche regionali dovrebbero ritagliarsi un ruolo più specifico nel ricucire i legami all'interno del sistema produttivo, aumentando il grado di interrelazione fra gli attori, ricostruendo i legami di filiera gettando ponti fra la necessaria proiezione internazionale dei cluster produttivi regionali e le ricadute locali, valorizzando l'intersettorialità, soprattutto fra industria e servizi.

Questa appare sempre più importante non solo per rafforzare le produzioni industriali verso le funzioni a monte (progettazione e ideazione del prodotto, e dunque ricerca e sviluppo, prospezione dei mercati ecc.) e a valle della fase manifatturiera (orientamento al cliente, commercializzazione, coordinamento con le funzioni logistiche) come si poteva supporre alcuni anni fa, ma anche per attuare trasformazioni più radicali nei modelli di business come quelle che si rifanno all'impostazione della 'servitization', che in molti mercati si va affermando: il passaggio, cioè, dalla vendita di manufatti alla vendita di servizi che attraverso il loro utilizzo si possono offrire.

Politiche industriali con queste finalità possono essere efficacemente realizzate a livello locale, dove la conoscenza del contesto è più elevata e le ricadute dei potenziali progetti di investimento possono essere più facilmente raccolte. La contestualizzazione delle politiche a scala regionale consente anche di supportare progettualità che mirino a creare la opportuna diversificazione del tessuto produttivo, che ne supporti la transizione verso le configurazioni adatte a sviluppare le sinergie fra gli attori dello sviluppo regionale atte a supportare l'innovazione: questa, infatti, si realizza all'incrocio di diversi settori, sfruttando le varietà esistenti a livello locale che, tuttavia, presentino elementi di prossimità nei confronti dell'utilizzo delle nuove tecnologie abilitanti, che si fondano sulla digitalizzazione dei prodotti e dei processi produttivi e sull'utilizzo efficiente delle risorse, come fattore di sostenibilità, ma sempre più anche di competitività.

Le politiche devono accompagnare la transizione verso produzioni consolidate ma che divengono sempre più complesse (smart) e pure intercettare i settori emergenti: le tradizionali economie di localizzazione che conferivano efficienza a sistemi produttivi entro filiere definite vengono sostituite da vantaggi legati alla varietà, che consente la transizione dalle vecchie produzioni, con domanda declinante – tanto più nei paesi avanzati – a settori dinamici che intercettino la domanda emergente. Emblematico il caso del settore automotive, che per lungo tempo è stato uno degli elementi portanti dello sviluppo del Piemonte: la qualificazione di produzioni 'tradizionali', legate alla motorizzazione fossile offre ancora ampi margini di domanda (ma decrescenti per diverse ragioni fra le quali la rilocalizzazione della produzione su scala globale), ma la collocazione del sistema regionale sulle produzioni dell'auto elettrica risulta un passaggio non scontato.

Le politiche industriali regionali si stanno qualificando nello stimolare la ricerca e sviluppo regionali nelle fasi più prossime al mercato, nel favorire la collaborazione fra imprese e il mondo della ricerca, nello stimolare l'internazionalizzazione in un'ottica di promozione delle filiere locali e di una loro integrazione globale, agendo in posizione complementare rispetto alle politiche nazionali (industria 4.0). Pur nei limiti delle risorse disponibili, la continuità delle politiche regionali possono generare un effetto leva rispetto agli obiettivi di trasformazione (riposizionamento) della struttura produttiva regionale. In questo modo si garantisce un impulso alla crescita della produttività, ovvero il fattore che stimola

una ripresa della convergenza all'interno del gruppo delle regioni del nord Italia, ed europee, con cui ci confrontiamo.

Le politiche industriali regionali dovranno adattarsi a interventi differenziati, in base alle diverse esigenze espresse da un sistema produttivo molto articolato (per caratteristiche strutturali e per strategie da adottare), e integrare nel loro menù ingredienti non solo legati alla R&S: oltre ad un'attenta valutazione delle ricadute industriali a livello locale di quest'ultima, infatti, occorre disporre di strumenti che favoriscano da un lato percorsi di rafforzamento delle imprese sull'ampio spettro dei fattori competitivi (organizzativi e di mercato e non solo tecnologici) e dall'altro nella fornitura di beni pubblici competitivi che rigenerino economie di agglomerazione (cluster) e favoriscano la connessione fra gli agenti dell'economia regionale.

AGROALIMENTARE E SVILUPPO RURALE

SESSANT'ANNI DI CAMBIAMENTI NEL MONDO RURALE: DECLINO DELLA SOCIETÀ CONTADINA, BOOM PRODUTTIVO E SVOLTA (PARZIALE) VERSO LA SOSTENIBILITÀ

I 60 anni trascorsi dalla fondazione dell'IRES hanno visto trasformazioni profondissime nel mondo agricolo e rurale piemontese, sotto il profilo economico, sociale e ambientale. Per rendere con pochi numeri la dimensione del cambiamento basti pensare che oggi le aziende agricole in Piemonte sono poco più di 50.000, ossia il 14% di quelle registrate dal censimento del 1961, mentre i lavoratori agricoli attuali sono solamente il 2% del totale. Nello stesso lasso di tempo si è perso un terzo delle terre coltivate, soprattutto nelle aree montane dove si sono ridotte del 60% e il bosco ha via via colonizzato le aree abbandonate. Nonostante ciò la produzione è aumentata e il settore agroalimentare è diventato un asset importante per l'economia regionale, anche grazie alle crescenti esportazioni, mostrando una buona tenuta negli anni della crisi economica. Proviamo a descrivere le principali tappe di questo percorso.

Negli anni Sessanta si è completato il passaggio da società contadina a società industriale. L'innovazione meccanica e chimica avviò una rivoluzione che moltiplicò la produttività, causando tuttavia il drastico calo di addetti che continuerà per decenni, accompagnato dall'esodo rurale e dall'abbandono delle terre marginali di collina e montagna. Si è così rapidamente allentato il secolare legame tra agricoltura, ambiente e territorio che tornerà a saldarsi solamente in epoca recente.

Gli anni Settanta sono stati il periodo della rivoluzione istituzionale: la CEE da poco nata avviò la PAC, la politica agricola comune che diventerà il principale elemento di indirizzo e sostegno del settore primario, sostituendo in gran parte le politiche nazionali. Inoltre nacquero le Regioni, alle quali fu assegnato un ruolo rilevante nell'attuazione delle politiche comunitarie. Nel frattempo, emersero chiaramente i problemi di tipo ambientale causati da processi troppo intensivi, da un lato, e dall'abbandono dell'attività agricola nelle aree meno produttive, dall'altro.

Il corso degli anni Ottanta si è caratterizzato per l'emergere degli effetti negativi delle prime politiche agricole europee basate su barriere protezionistiche e forti incentivi alla produzione. Si generarono rilevanti e costose eccedenze alle quali la CEE rispose con riforme mirate al contenimento produttivo (ad esempio le controverse quote latte). Al termine del decennio fecero la comparsa le prime azioni agro-ambientali (con iniziative pionieristiche della Regione Piemonte) e a causa di gravi scandali nel campo della sicurezza alimentare si misero finalmente a fuoco i pericoli di un modello produttivo squilibrato. L'attenzione dei consumatori e dei policy-maker si focalizzò sul tema della qualità e della tipicità; lo

sviluppo delle aree rurali iniziò ad essere affrontato con strumenti nuovi, basati sulla programmazione integrata “*bottom up*”, come il metodo Leader.

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati dall'intensificazione della globalizzazione e dalla liberalizzazione degli scambi, con crescente competizione sulle *commodities* agricole. La PAC ha tentato di adattarsi alle pressioni anti-protezionistiche passando dal sostegno dei prezzi agricoli al sostegno dei redditi degli agricoltori. Il mercato ha mostrato importanti trasformazioni, caratterizzate dallo sviluppo della grande distribuzione, capace di erodere valore aggiunto agli altri anelli della filiera agroalimentare; parallelamente si è creato un fenomeno quasi opposto: la nascita dell'economia del gusto, cioè l'incontro tra ri-scoperta del territorio e dei suoi prodotti, comunicazione e opportunità globali; le Langhe sono l'area piemontese epicentro di questa novità.

A cavallo del cambio di millennio si assiste a una profonda trasformazione delle politiche: il supporto a forme di agricoltura sostenibili entra nella PAC con robuste risorse finanziarie (misure agroambientali) e l'Unione Europea rafforza l'approccio territoriale con i Programmi di Sviluppo Rurale. Si sancisce definitivamente l'importanza dell'agricoltura multifunzionale che, oltre a produrre alimenti, genera beni pubblici attraverso la cura dell'ambiente e del territorio. Si accentua inoltre l'attenzione per la filiera nel suo complesso, comprendendo che la valorizzazione dei prodotti primari richiede una collaborazione tra agricoltura, industria e distribuzione.

Nella prima decade del nuovo secolo si consolidano le tendenze già evidenti e per alcuni aspetti si esasperano: i mercati delle *commodities* agricole diventano sempre più instabili, creando frequenti crisi di mercato che mettono in difficoltà i produttori, mentre l'economia del gusto si allarga e si struttura anche grazie ad innovazioni quali Eataly, che parte da Torino e nel giro di un decennio si attrezza per operare a scala globale. Sul fronte della sostenibilità, anche se i passi avanti nella tutela delle risorse naturali sono stati importanti, rimane il problema delle forme più intensive di agricoltura e allevamento mentre si affaccia in modo sempre più evidente la sfida del cambiamento climatico, del quale si parlerà più avanti.

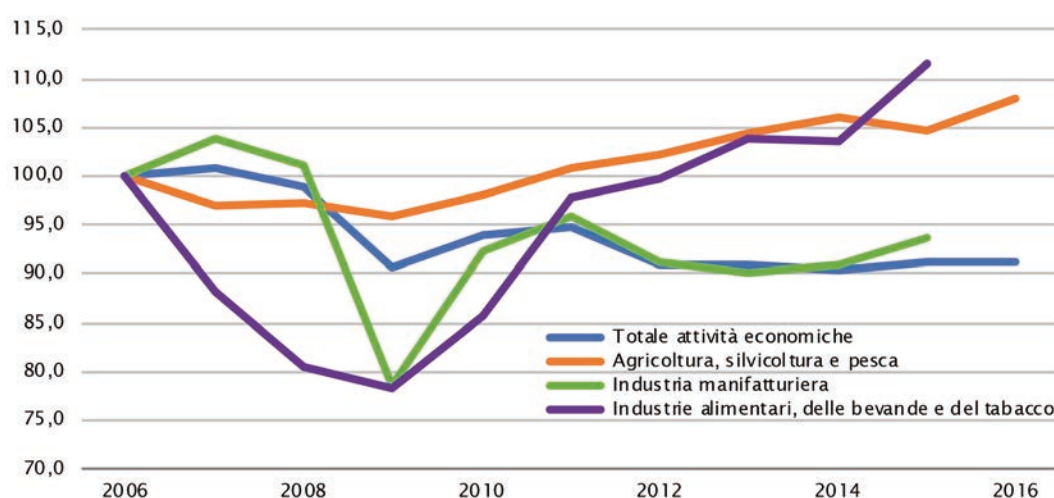
OGGI: RESILIENZA ALLA CRISI, OPPORTUNITÀ E DIVERGENZE TRA FILIERE E TERRITORI

Gli ultimi anni sono stati segnati dalla crisi economica e dai suoi effetti negativi. Il sistema agroalimentare piemontese, pur avendo accusato una flessione nella fase più acuta della crisi, si è mostrato più resiliente rispetto all'economia nel complesso e al resto del comparto manifatturiero.

A vantaggio dell'agroalimentare ha influito la sua natura anticiclica e, per l'agricoltura, la disponibilità di un supporto pubblico che assomma globalmente a circa un quarto del suo valore aggiunto. Tuttavia hanno giocato un ruolo importante anche l'espansione delle esportazioni e il processo di valorizzazione territoriale avviato negli ultimi due decenni, cogliendo un cambiamento del strutturale del mercato: i consumi sono sempre più segmentati, offrendo ampi spazi per le produzioni di qualità e per i metodi di coltivazione e allevamento sostenibili. La nostra agricoltura è in parte consistente indirizzata in questa direzione ed è accompagnata dal fiorire del turismo enogastronomico e dal crescente interesse dei consumatori esteri per le nostre eccellenze. Si è definito questo nuovo cluster agro-terziario come “economia della terra” per sottolineare il suo imprescindibile radicamento rurale, per quanto profondamente innovato.

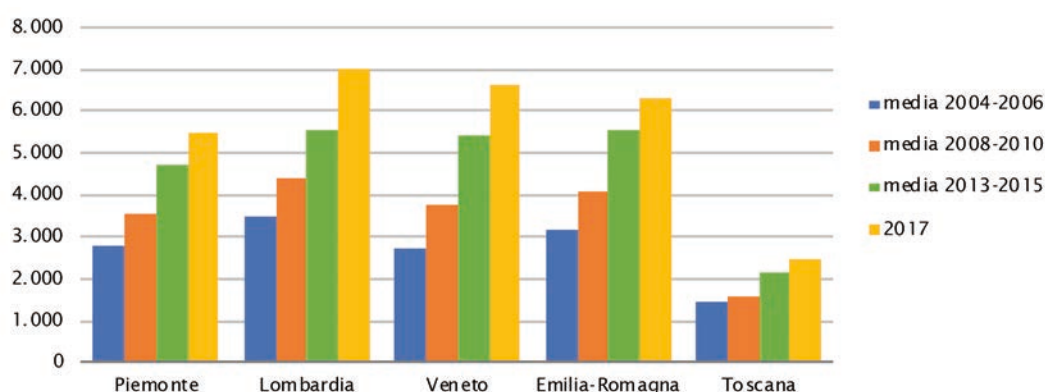
Le esportazioni, in generale, sono state la medicina che ha alleviato gli effetti della crisi sull'economia. Nel comparto agroalimentare nazionale sono pressoché raddoppiate dagli anni precedenti alla crisi ad oggi. Il Piemonte si colloca in questa tendenza, in linea con Lombardia ed Emilia Romagna. Questa opportunità però riguarda in misura molto differenziata i comparti e i territori, dato che ne sono praticamente escluse le produzioni agricole di base. In Piemonte l'export agroalimentare è generato soprattutto dalla frutta fresca, dal vino e dai trasformati dell'industria alimentare (anche a partire da materie prime non locali, si pensi al caffè per esempio).

Fig. 1 Andamento del Valore Aggiunto. Valori concatenati, numeri indice (2006=100)



Fonte: Istat

Fig. 2 Export Agroalimentare (Milioni di Euro)



Fonte: Istat Coeweb

Pertanto, le aree maggiormente beneficate sono soprattutto quelle dove si producono i vini di qualità (Langhe e Monferrato) e la frutta (principalmente il Saluzzese); vaste zone agricole, anche se produttive, rimangono ancora ai margini di questo processo e tengono anche grazie anche al sostegno della PAC (ad esempio le grandi aziende risicole e cerealicole) o procedono al traino di altri anelli della filiera posti in altre regioni, come avviene nel caso dell'allevamento suino che contribuisce alla filiera del Prosciutto di Parma DOP beneficiando solo in piccola parte del valore aggiunto creato.

Lo sviluppo del turismo rurale sta premiando, oltre ai territori del vino di qualità, anche alcune aree rurali che riemergono dall'abbandono e che sono in grado di offrire ambienti poco contaminati e rivitalizzati dal recupero delle colture locali, come ad esempio le vallate Occitane.

L'evoluzione del mercato e lo sviluppo dell'economia della terra stanno quindi producendo una nuova divergenza tra territori all'interno delle regioni, così come tra filiere all'interno del settore agroalimentare, in alcuni casi segnando un contrappasso e un'inversione di tendenza rispetto al percorso di marginalizzazione avvenuto con la rivoluzione dell'agricoltura industriale. Quest'ultima, peraltro, è ancora importante nell'assetto del settore primario regionale e dovrà essere guidata a completare il proprio

percorso verso la sostenibilità e la qualificazione, affrancandola il più possibile dal ruolo di produttore di *commodities* esposte all'instabilità del mercato globale.

GUARDANDO AVANTI: IL CAMBIAMENTO CLIMATICO E LE NUOVE INCERTEZZE

Nonostante l'emergere di tendenze positive per il mondo rurale piemontese, il futuro (prossimo e a lungo termine) ci pone di fronte nuove incertezze e sfide di grande portata. Il clima sta cambiando, non solo quello "meteorologico" ma anche quello geopolitico, e tutto ciò avrà dei riflessi significativi. L'ARPA Piemonte segnala che per la nostra regione il 2017 è stato l'anno più caldo dal 1958 con temperature costantemente sopra la media per tutto il periodo dalla primavera all'autunno) e precipitazioni sensibilmente ridotte, creando problemi di disponibilità idrica per le coltivazioni. Il trend delle temperature in Piemonte è visibilmente crescente, creando con maggiore frequenza lunghe ondate di calore. Anche il regime delle precipitazioni sta cambiando: si riduce la piovosità totale, aumentano i periodi siccitosi ma soprattutto aumentano la frequenza e la dannosità dei fenomeni intensi, accrescendo il rischio idrogeologico.

Il 2017 potrebbe essere un "assaggio" del clima che normalmente avrà il Piemonte in un futuro non molto lontano, poiché tende ad assomigliare agli scenari che ARPA Piemonte ha elaborato per i prossimi decenni. Il cambiamento climatico atteso per l'area alpina è più intenso della media globale e ciò comporterà pesanti risvolti ambientali, economici e sociali.

L'agricoltura è probabilmente il settore produttivo più esposto a questo fenomeno. Secondo recenti studi possono crearsi meccanismi di adattamento che, unitamente ad interventi agronomici e di genetica vegetale potrebbero compensare almeno in parte gli aspetti negativi e favorire la produttività. Tuttavia è necessario considerare i possibili effetti sui parassiti e il problema della disponibilità idrica. Ancora, se si può immaginare un adattamento veloce per le colture annue come i cereali, questo sarà molto più lento per le colture permanenti; come ha rilevato l'ARPA nel caso della viticoltura, si possono innescare meccanismi molto rilevanti, legati allo spostamento degli areali ottimali di coltivazione e all'alterazione dei cicli fisiologici delle piante.

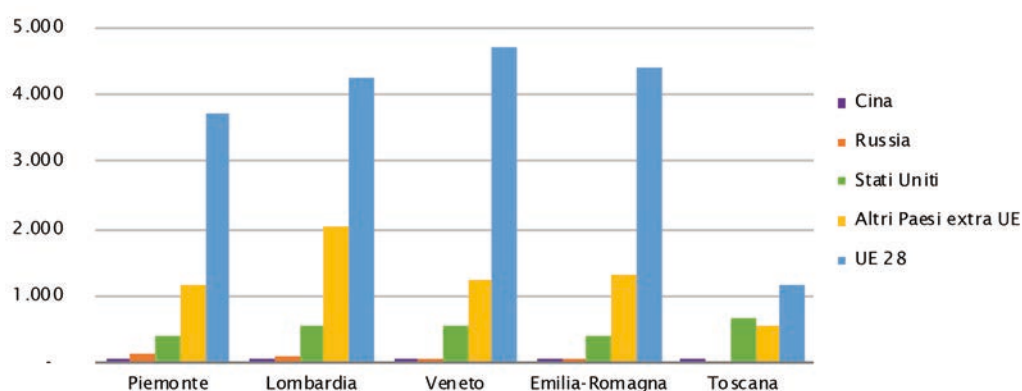
Le politiche dovranno tenere sempre più in considerazione questa sfida; in realtà già lo stanno facendo, dato che l'azione di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico rientra tra le priorità europee e innerva anche strategie nazionali e locali. In Piemonte il POR FESR e il PSR, due dei programmi operativi finanziati dai Fondi europei, dedicano centinaia di milioni di euro a interventi finalizzati a mitigazione e adattamento (risparmio energetico, sviluppo di energie rinnovabili, assorbimento di carbonio attraverso la forestazione e opportune pratiche agronomiche, contenimento delle emissioni di gas nocivi in zootecnia). Più in generale, con ingenti sforzi tutto il sistema produttivo e i comportamenti dei cittadini dovranno essere guidati verso forme di economia circolare e a bassa emissione di gas clima-alternati, per tentare di contenere il cambiamento entro limiti accettabili.

Cambia anche il clima internazionale. L'agricoltura è uno dei settori produttivi più globalizzati e regolati dalle norme sugli scambi internazionali. La crisi del modello di globalizzazione multilaterale basato sugli accordi WTO sta aprendo fronti importati e di difficile valutazione rispetto agli equilibri dei mercati internazionali. Fanno la loro ricomparsa posizioni protezionistiche da parte di importanti paesi (gli USA ad esempio) e si diffondono le sanzioni commerciali come misure di risposta a crisi politico-militari.

Il nostro Paese, importatore di materie prime ed esportatore di trasformati, anche di eccellenza, sarà pesantemente coinvolto. Sempre a proposito del settore agroalimentare, le esportazioni italiane e delle principali regioni, tra cui il Piemonte, sono ancora prevalentemente indirizzate entro l'Unione Europea, tuttavia la quota inviata in paesi extra europei è in crescita e tra questi gli Stati Uniti pesano in misura significativa, accrescendo il rischio legato a guerre commerciali. Nel 2017 gli USA hanno assorbito l'8% del nostro export agroalimentare e la maggior parte è costituito da vini e spumanti.

Infine, sempre nel campo dei mutamenti in corso, è da ascrivere il cambiamento che l'Unione Europea sta impartendo al budget destinato a finanziare i programmi di intervento e alle regole attuative per il periodo 2021-2027. Per quanto riguarda la PAC, sono previsti importanti tagli di risorse (almeno del 5% ma si teme molto di più), una più chiara finalizzazione ambientale e una redistribuzione dei pagamenti diretti a favore delle aziende medio-piccole. Muteranno anche i meccanismi di programmazione: ogni Paese membro dovrà predisporre un proprio piano strategico nazionale. È difficile al momento valutare in modo concreto gli effetti delle prime proposte della Commissione Europea, anche tenuto conto che si avvierà presto un lungo negoziato, tuttavia è certo che saranno rilevanti.

Fig. 3 Export Agroalimentare, composizione per area di destinazione (Milioni di Euro)



Fonte: Istat Coeweb





2

LAVORO E SOCIETÀ

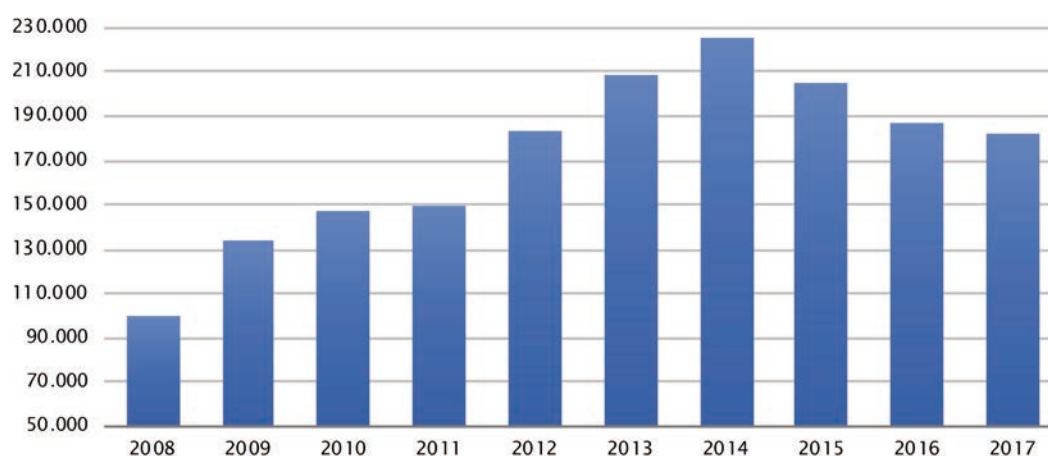
IL MERCATO DEL LAVORO IN PIEMONTE NEL 2017

UNA RIPRESA A PASSO LENTO E DISCONTINUO

Il 2017 per il mercato del lavoro piemontese è stato un anno di miglioramenti degli indicatori fondamentali, intrecciati con cambiamenti in alcune delle tendenze emerse negli anni immediatamente precedenti che ne fanno anche un periodo interlocutorio, che pone nuovi interrogativi. In generale, con un aumento di 8.000 occupati rispetto al 2016 e una flessione di 4.000 persone in cerca di lavoro, l'andamento positivo risulta in linea con le tendenze prevalenti a livello nazionale. Resta il fatto che le variazioni positive risultano meno accentuate che in altre regioni del Centro-Nord, fra cui spicca l'andamento particolarmente dinamico dell'occupazione in Lombardia, Veneto e Lazio. La disoccupazione registra in Piemonte una flessione apprezzabile (-2,3%), benché inferiore a quella media delle regioni del Nord (-8%). Il calo interessa in prevalenza ex disoccupati di sesso maschile, secondo un andamento rilevabile in tutta Italia. La diminuzione della disoccupazione è peraltro limitata dalla spinta all'emersione sul mercato di soggetti prima inattivi perché scoraggiati dalla carenza di opportunità di lavoro e ora attratti dalla ripresa in corso: un fatto rilevabile nella diminuzione delle forze di lavoro potenziali (-5.000 unità), cioè di chi si dichiara in cerca di lavoro ma non possiede i requisiti di disponibilità e ricerca attiva richiesti dagli standard internazionali per rientrare a pieno titolo fra i disoccupati. Il tasso di disoccupazione si attesta dunque in Piemonte al 9,1%, due decimi di punto in meno rispetto all'anno precedente, con tendenze contrapposte fra uomini e donne: in flessione i primi (dall'8,8% all'8,2%), in lieve crescita le seconde (dal 10% al 10,2%). Il nostro tasso di disoccupazione resta il più alto nel Settentrione dopo quello della Liguria (9,5%): due punti in meno rispetto al dato nazionale, due punti sopra il livello mediamente registrato nel Nord-Italia.

In realtà, il 2017 per il Piemonte è frutto della composizione di due periodi ben distinti: nel primo semestre è sembrato interrompersi il trend di ripresa avviato nella seconda metà del 2014 (l'occupazione segna un lieve regresso e resta invariato il numero dei disoccupati); nella seconda metà dell'anno il sistema è ripartito e la ripresa si è consolidata nell'ultimo trimestre, quando i posti di lavoro sono aumentati di 36.000 unità e le persone in cerca di occupazione sono diminuite di 18.000. L'inizio del 2018 sembra portare conferme a questa dinamica di ripresa.

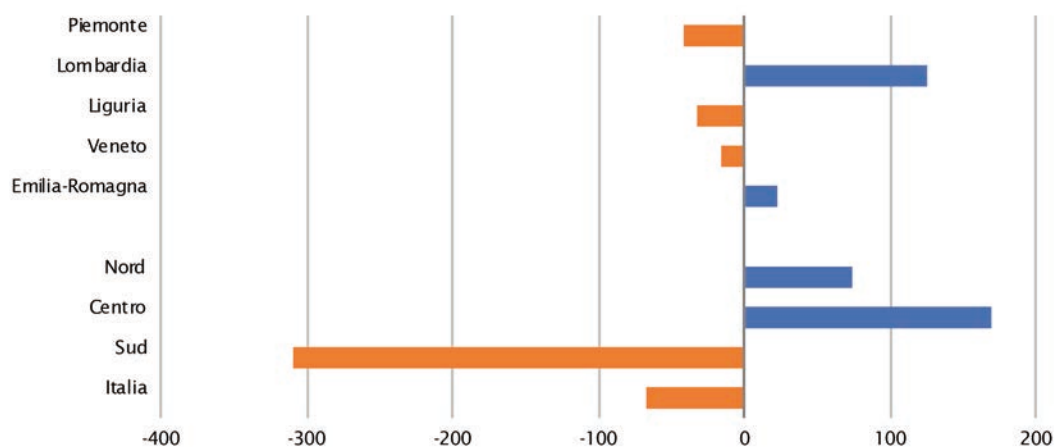
Fig. 1 Piemonte Disoccupati – Dinamica 2008-2017



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

L'impatto della crisi si è evidenziato soprattutto nell'aumento della disoccupazione, che dal 2015 inizia lentamente a ridursi. La composizione per età e titolo di studio del tasso di disoccupazione segnala maggiori criticità tra i giovani e i livelli di istruzione medio-bassi.

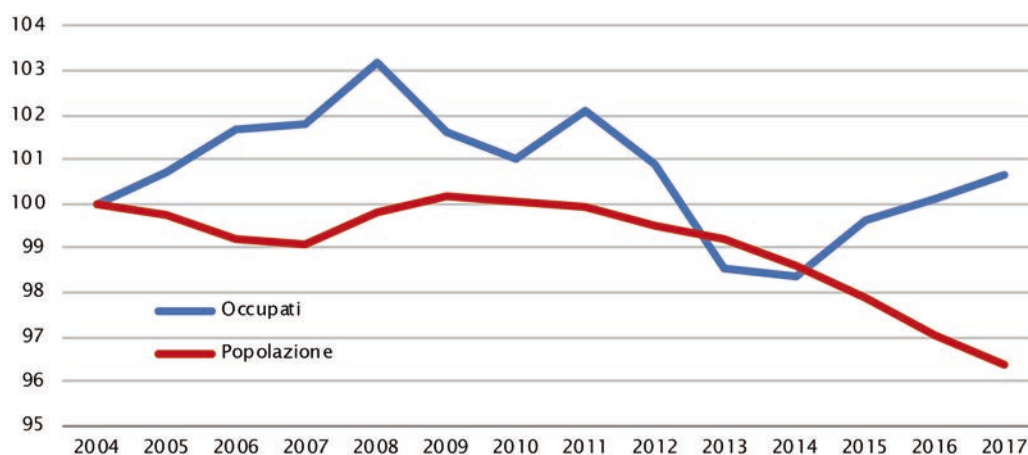
Fig. 2 Italia 2017 – Variazioni occupazionali rispetto all'anno 2008 (x 1.000)



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

Gli occupati al 2017, pur aumentati negli ultimi anni, in Piemonte sono ancora 42.000 in meno rispetto al 2008. In Lombardia, nella media del Nord e del Centro Italia i livelli attuali sono superiori a quelli del 2008.

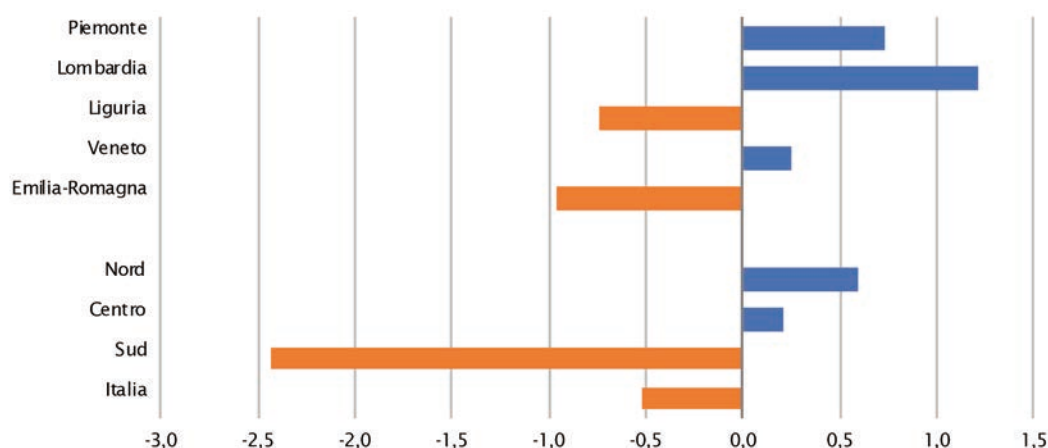
Fig. 3 Piemonte – 20-64 anni – Dinamica occupazione e popolazione 2004-2017 (2004=100)



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

La popolazione piemontese si riduce perché il saldo migratorio non è più sufficiente a compensare le perdite del saldo naturale. Il divario con la dinamica degli occupati è evidente negli ultimi anni, portando alla crescita del tasso di occupazione.

Fig. 4 Variazione del tasso di occupazione rispetto all'anno 2008



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

Poiché la popolazione piemontese diminuisce relativamente di più, anche se gli occupati crescono relativamente di meno, il tasso di occupazione della nostra regione figura tra quelli che sono migliorati di più, rispetto al periodo pre-crisi.

OCCUPATI E SETTORI D'ATTIVITÀ: CRESCITA CON CAMBIAMENTI

Alcuni cambiamenti significativi di composizione hanno caratterizzato la crescita piemontese del 2017, per differenza rispetto a quelle segnalate negli anni precedenti. L'industria manifatturiera, che ha avuto nei primi anni di ripresa un ruolo occupazionale relativamente più importante qui che altrove, perde in un anno 11.000 occupati (e ben 25.000 negli ultimi due trimestri), mentre i servizi diversi dal settore commerciale-alberghiero, che negli anni precedenti registravano un dinamismo minore, nel 2017 fanno segnare un incremento occupazionale di 18.000 unità, a fronte di una stabilità del comparto commerciale. In aggiunta, anche due settori minori ma importanti registrano variazioni d'ampiezza contenuta ma di segno contrario agli anni precedenti: l'agricoltura, che perde 3.000 occupati, e le costruzioni, che aumentano di 4.000.

In termini comparativi, va detto che il dato negativo dell'industria manifatturiera trova riscontro analogo in Emilia Romagna e, seppure in misura molto più contenuta, anche in Lombardia. Solo in Veneto il manifatturiero continua a guadagnare posti di lavoro a ritmo elevato anche nel 2017. Per contro, l'aumento degli "Altri servizi" registrato in Piemonte tiene finalmente il passo di quello del Veneto, pur se resta ancora relativamente meno intenso di quello della Lombardia (mentre l'Emilia Romagna quest'anno arretra). Per contro, Veneto ed Emilia Romagna vedono una crescita degli addetti al commercio-alberghi e pubblici esercizi che nel 2017 non trova riscontro analogo né in Piemonte né in Lombardia.

Ma vi è anche altro che complica il quadro di modesta ripresa che, dalle dinamiche della produzione e del valore aggiunto, si estende via via anche all'occupazione. Al di sotto, infatti, della crescita complessiva di circa 8.000 occupati si celano movimenti di segno opposto e di consistenza assai più elevata: da un lato, il lavoro dipendente accresce di 37.000 unità la propria occupazione, a fronte di una caduta del lavoro autonomo di 29.000 addetti. Dall'altro, si segnala una notevole accelerazione dei cambiamenti nella composizione degli occupati per livello d'istruzione, con un aumento di 25.000 occupati con laurea (di cui 18.000 sono donne), a fronte di un aumento di soli 3.000 diplomati e della riduzione di tutti gli altri livelli di scolarità, a partire dai qualificati (-11.000). È probabilmente il risultato di un processo più "da offerta" che "da domanda"; che riflette cioè più i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nella scolarizzazione dei giovani piemontesi (che rendono disponibile alle imprese una scelta più ampia di candidati con titoli più elevati), che non una radicale modifica dei requisiti richiesti dal sistema delle imprese. In effetti, il tasso di occupazione dei soggetti con una formazione terziaria resta invariato, perché l'aumento dei laureati nell'occupazione rispecchia esattamente quello avvenuto fra la popola-

zione. Va certamente rimarcato che dei 37.000 occupati dipendenti aggiuntivi registrati nel 2017, ben 25.000 siano classificati come impiegati o quadri, a fronte di 18.000 operai o apprendisti (i dirigenti sono nel frattempo ulteriormente diminuiti di 5.000 unità). Si deve però constatare che la recente crescita degli occupati nelle classi giovani trovi riscontro soprattutto nelle posizioni professionali di operaio o apprendista, mentre gran parte della crescita degli impiegati e dei quadri si colloca nelle classi d'età intermedie e mature. Resta comunque il fatto che una qualificazione dell'occupazione almeno in termini di livelli d'istruzione e di posizioni professionali è certamente in atto, e la potenzialità di cambiamento che ciò rappresenta potrebbe essere una risorsa importante per un sistema economico che volesse fare della ripresa anche un'occasione di innovazione.

Tab. 1 Occupazione per settore e regioni nel 2017, variazioni assolute e % 2016-17: media annua

Regioni	Settori											
	Agricoltura		Industria manifatturiera		Costruzioni		Commercio Alberghi e Pubbl. Eserc.		Altri servizi		Totale	
Variazioni	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	-3	-4,2	-11	-2,5	4	3,7	1		18	2,1	8	0,5
Lombardia	-5	-8,4	-4	-0,3	2	0,7	12	1,5	67	3,2	72	1,7
Veneto	-4	-5,7	19	3,2	-1		14	3,4	18	2	44	2,1
Emilia Romagna	3	4,5	-14	-2,6	3	3,4	23	6,1	-10	-1,1	6	0,3
Nord-Ovest	-9	-6,8	-9	-0,5	0		6	0,5	85	2,6	74	1,1
Nord-Est	2	1,2	6	0,4	1		45	4,6	11	0,5	65	1,3
Nord	-7	-2,2	-3	-0,1	1		51	2,3	97	1,7	139	1,2

Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Quello che pare evidente, comunque, è che non stiamo assistendo ad una ripresa del sistema occupazionale piemontese giocata tutta lungo i sentieri già battuti prima dei lunghi anni di crisi e stagnazione. È più probabile che un trend medio di moderata ripresa sia il risultato statistico della compensazione fra movimenti di aumento/diminuzione di ben altra entità, che riflettono cambiamenti in atto sia nel peso relativo dei diversi settori economici sia, all'interno dei medesimi settori, degli ambiti d'attività e delle posizioni professionali in cui essi si strutturano. Una prima specificazione e misura di tali cambiamenti può essere colta dal confronto fra la dinamica del lavoro dipendente, che nell'industria manifatturiera registra una perdita di 8.000 posizioni lavorative, mentre nei servizi diversi dal commercio-alberghi-ristorazione aumenta di ben 33.000. Diversamente, il lavoro autonomo diminuisce in entrambi i macrosettori, ma di 15.000 unità nei servizi diversi e di 3.000 circa nel manifatturiero. Sembra quindi che – dopo anni in cui se ne lamentava la staticità – l'epicentro dei mutamenti si collochi stavolta proprio nell'ampio e vario mondo dei servizi non commerciali, dove ad attività in forte crescita occupazionale centrata sul lavoro alle dipendenze si affiancano aree d'impiego indipendente in sensibile ripiego. Ma un tale processo di almeno indiretta sostituzione sembra riguardare anche il commercio e l'alberghiero-ristorazione, la cui sostanziale invarianza a livello aggregato deriva da una perdita di 7.000 lavoratori autonomi, a fronte di un aumento di 8.000 dipendenti. Anche il calo degli addetti all'agricoltura, che l'anno scorso ha invertito il trend positivo degli anni precedenti, è stato tutto dovuto al lavoro autonomo (femminile), mentre la piccola ripresa delle costruzioni si colloca tutta nel lavoro dipendente (maschile).

Entrambe le grandi componenti dell'occupazione definite dalla forma giuridica dei rapporti di lavoro inviano dunque segnali di mutamento e richieste di approfondimento e specificazione, perché le dinamiche che le riguardano siano meglio comprensibili.

Le tendenze settoriali evidenziate nei paragrafi precedenti possono essere meglio comprese se vengono scomposte per aggregazioni più fini di quelle fin qui utilizzate. Così, si può precisare che il calo dell'occupazione dipendente manifatturiera si è concentrato soprattutto nei settori alimentare e metalmeccanico. Per contro, l'aumento degli occupati nei servizi non commerciali – la maggior novità positiva dell'anno 2017 – si è generato soprattutto nei comparti dell'istruzione e formazione, della sanità e assistenza, degli "altri servizi collettivi e personali": nei servizi alle persone, insomma, che negli scorsi anni avevano fatto registrare una preoccupante staticità in Piemonte (anche a confronto con le altre regioni del Nord). Resta invece ancora sostanzialmente ferma la consistenza occupazionale degli altrettanto importanti servizi alle imprese, relativamente sottodimensionati in Piemonte, tra i quali solo le attività finanziarie e assicurative registrano nel 2017 una crescita di qualche migliaio di addetti (in prevalenza donne).

Si può poi anche precisare che la temporanea staticità del comparto dei servizi commerciali è derivata dalla composizione di una flessione del commercio in senso stretto, a fronte di un ulteriore incremento degli occupati negli alberghi e ristoranti. Ma si deve anche ricordare che il risultato del commercio è frutto di una caduta del lavoro autonomo (-9.000) a fronte della crescita in misura analoga del lavoro dipendente (+8.000).

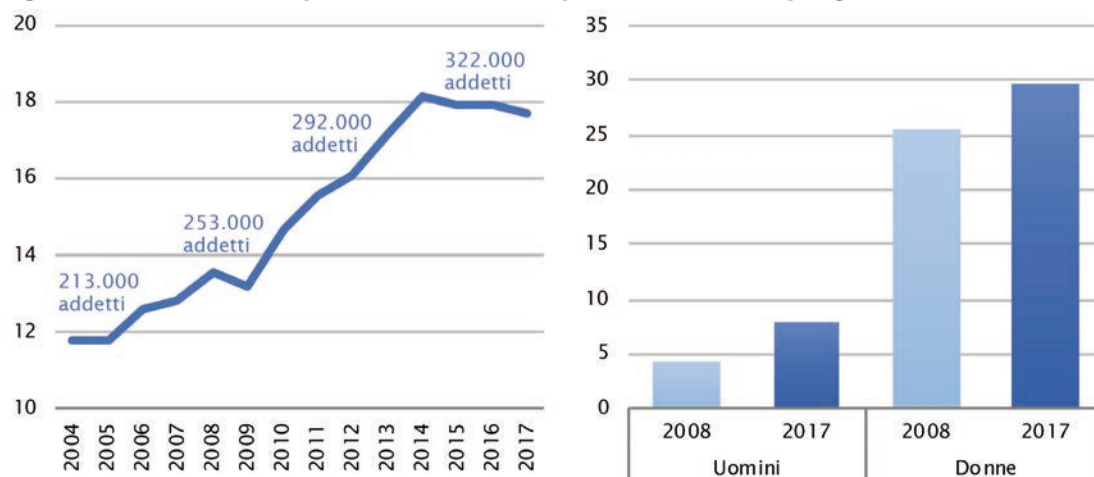
È una tendenza comune al grande settore dei servizi, nel quale si è verificata una contrapposizione fra la crescita rilevante dell'occupazione dipendente (+ 41.000, nel complesso, pari al +4.7%) e un calo altrettanto significativo dell'occupazione autonoma (-22.000, pari al -7.1%). Si può precisare ora che, se i comparti in crescita per il lavoro dipendente sono quelli già menzionati, quelli che più contribuiscono al calo degli autonomi sono il commercio in senso stretto e gli "altri servizi alle imprese", cui si aggiunge un calo negli "altri servizi collettivi e personali", che abbiamo visto crescere nel lavoro dipendente. In più, risulta chiaro che il processo di apparente sostituzione di lavoro autonomo con lavoro dipendente presenta una spiccata connotazione di genere femminile: nel 2017, le donne dipendenti crescono di 22.000 unità, mentre le donne indipendenti si riducono di 20.000. Inoltre, questi grandi movimenti avvengono tutti all'interno della popolazione occupata autoctona, interessando del tutto marginalmente gli stranieri: la crescita di 37.000 occupati dipendenti riguarda 36.000 italiani, il calo di 29.000 autonomi interessa lavoratori italiani per 26.000 unità.

Alla luce di questi dati, il tema del lavoro autonomo, della sua composizione e tendenze, acquista una specifica rilevanza che meriterebbe approfondimenti dedicati. Da un lato sarebbe interessante verificare se questa apparente "sostituzione" tra lavoro autonomo e dipendente sia legata all'ampliamento delle dimensioni delle aziende e alla crescente complessità delle loro strutture organizzative: per esempio, nel commercio la sostituzione dei negozi coi supermercati; in sanità la sostituzione dei professionisti isolati con i centri per la cura (è un caso evidente nel campo delle cure dentistiche); nei servizi alle imprese i centri di consulenza plurifunzione che sostituiscono i tradizionali consulenti del lavoro; etc. Intanto, con un approccio più esteso sul piano temporale, più dettagliato sul piano della composizione professionale e con un taglio comparativo con altre regioni a noi prossime, proponiamo un box di **approfondimento sul lavoro autonomo in Piemonte**: un contributo che porta elementi di comprensione aggiuntivi – proiettandoli su un orizzonte di medio periodo - rispetto ad una delle tendenze al mutamento dell'occupazione particolarmente rilevante per la nostra regione, per quanto raramente evidenziata nel dibattito pubblico (vedi Box 1)

LE QUESTIONI PIÙ ESPOSTE AL DIBATTITO PUBBLICO: TEMPI DETERMINATI, PART TIME, GIOVANI

È inevitabile un riferimento ad una delle dimensioni dei rapporti di lavoro che sono più spesso oggetto di discussione nel dibattito pubblico: il loro grado di stabilità dal punto di vista giuridico. Si deve dunque constatare anche per il Piemonte che 3/4 dell'aumento degli occupati dipendenti si determina nell'area del lavoro a tempo determinato, che passa in un solo anno dall'11 al 13% dello stock di occupazione complessiva. Si tratta ancora di una quota fra le più basse a livello nazionale (media 15%), ma è in rapida crescita, poiché il tempo determinato rappresenta gran parte del flusso delle nuove assunzioni. Rilevante nel giudizio è poi anche la sua persistente concentrazione nelle fasce giovanili dell'occupazione: fra i 15-29enni i rapporti a termine sono ormai al 41%, mentre fra i 30-49enni sono il 9%. Altro dato di cambiamento nella struttura dell'occupazione dipendente è dato, oltre che dalla durata contrattuale, dalla continua, consistente e persistente espansione del lavoro a tempo parziale che abbiamo visto connotare di sé tutti gli anni successivi all'inizio della crisi, non solo fra le donne ma anche fra gli uomini, non solo fra i giovani ma un po' in tutte le età. Anche qui, come lungo le altre dimensioni del lavoro fin qui considerate, può essere interessante osservare l'intreccio del cambiamento con la connotazione di genere. In alcuni casi è molto forte: sono donne la totalità degli occupati aggiuntivi registrati nell'insieme dei servizi e sono donne 20.000 dei 29.000 occupati aggiuntivi a tempo determinato. Nel caso del part time, invece, lungo un trend crescente che dura da anni, nel 2017 si registra una piccola flessione, con le donne che diminuiscono di 6.000 unità mentre i maschi aumentano di 4.000. Nel complesso, però, il part time rappresenta il 30% dell'occupazione femminile, rispetto all'8% di quella maschile.

Fig. 5 Piemonte - Occupati - Incidenza % del part-time, totale e per genere

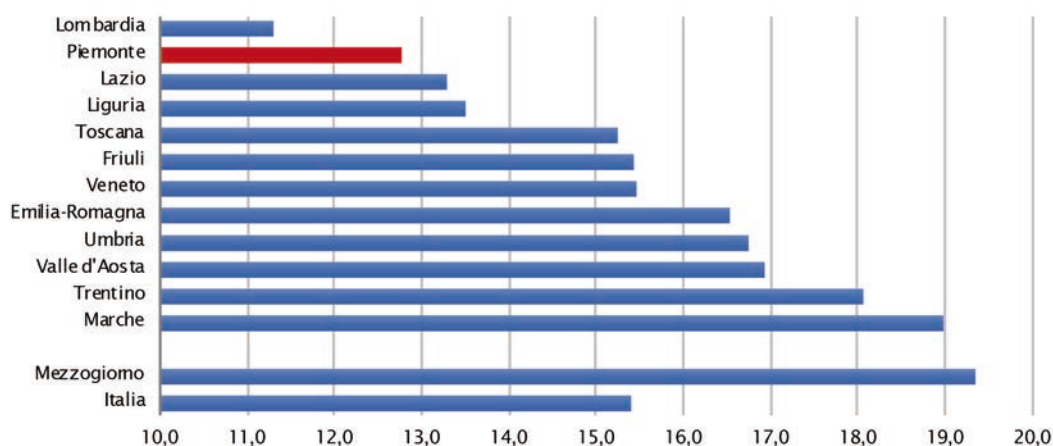


Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Una nota particolarmente positiva dell'anno scorso è certamente rappresentata dai dati occupazionali riferiti ai giovani, di cui possiamo meglio precisare dinamiche e composizione. L'ISTAT ha stimato nella fascia fino a 24 anni in Piemonte un aumento dell'occupazione (+6.000 unità) e una lieve flessione della disoccupazione (-2.000 unità). Due variazioni che – pur contenute in valore – producono un calo del tasso di disoccupazione (dal 36 al 33%) e un aumento del tasso di occupazione (dal 18 al 19,5%). Quest'ultimo, in particolare, è un dato che interrompe un trend negativo che data fin da prima della crisi. Il contributo principale alla pur lieve ripresa dell'occupazione giovanile proviene, in parti equilibrate, dai settori manifatturiero, commerciale e degli altri servizi alle imprese, e riguarda prevalentemente posizioni professionali modeste. Tale piccola ripresa attenua un po', senza poterla invertire, la dinamica che vede crescere sistematicamente il peso delle classi mature sull'occupazione: gli over

55 anni aumentano di altri 9.000 occupati. Continua invece la riduzione, in termini assoluti e relativi, del peso occupazionale della classe d'età 35-44 anni: un calo che quest'anno sembra da attribuirsi completamente alla dinamica della popolazione coetanea, che diminuisce esattamente nella stessa percentuale degli occupati.

Fig. 6 Italia Occupazione a tempo determinato fra i lavoratori dipendenti – Incidenza % nel 2017 per area territoriale



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

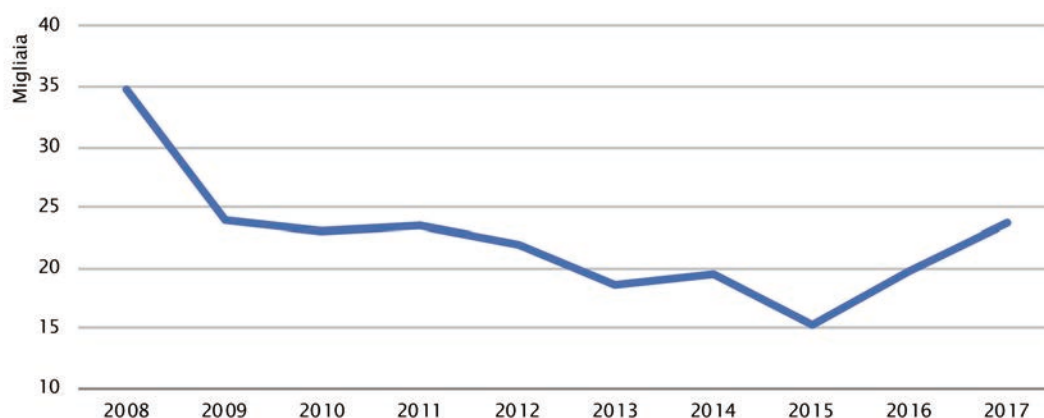
LE ASSUNZIONI E LA CASSA INTEGRAZIONE

Le dinamiche positive rilevate per il lavoro alle dipendenze trovano conferma nei dati delle procedure di assunzione, che segnano un significativo incremento (+80.000 unità, +14,6%), trainato dalla crescita dei contratti a termine. Registrano invece un sensibile regresso (-10.500 unità) i tempi indeterminati standard, che tornano in pratica al livello del 2014, prima dell'impennata del 2015 legata alla decontribuzione introdotta dal governo. Va considerato tuttavia che all'aumento delle procedure ha certamente contribuito anche l'abrogazione dal mese di marzo dei *voucher* di lavoro accessorio, che non erano censiti dalle comunicazioni obbligatorie. Dopo alcuni mesi i *voucher* sono stati sostituiti da un sistema di prestazioni occasionali di più complessa applicazione, che sta diffondendosi con lentezza. Queste modifiche normative hanno prodotto nei movimenti tracciati dalle comunicazioni obbligatorie un forte incremento dei contratti di lavoro intermittente, che raddoppiano di numero (da 22.000 a 44.000). Essi sono utilizzati in prevalenza nel ramo turistico-alberghiero, le cui assunzioni segnano per questo motivo un picco di crescita del 56%.

Ma anche al di là dell'effetto distorsivo sui dati di questi cambiamenti nelle forme d'impiego disponibili, nel 2017 si evidenzia una ripresa della domanda di lavoro che riguarda tutti i settori di attività, tranne l'istruzione (-9%) dove si scontano i processi di stabilizzazione attivati nell'ultimo biennio.

Nelle procedure di assunzione la componente giovanile è quella che registra la percentuale di crescita maggiore (+29%). Ad essa contribuisce in misura rilevante il rilancio dei contratti di apprendistato (+20%), che stanno risalendo dopo il picco negativo del 2015, anche se sono ancora lontani dai livelli pre-crisi: le assunzioni di apprendisti erano state 35.000 nel 2008, sono scese a 15.000 nel 2015, per risalire alle 23.500 del 2017. Sono segnali positivi, che potrebbero consolidarsi nel 2018 con l'introduzione del bonus per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani fino a 35 anni di età.

Fig. 7 Piemonte – Assunzioni di apprendisti – Dinamica 2008-2017 (x1.000)



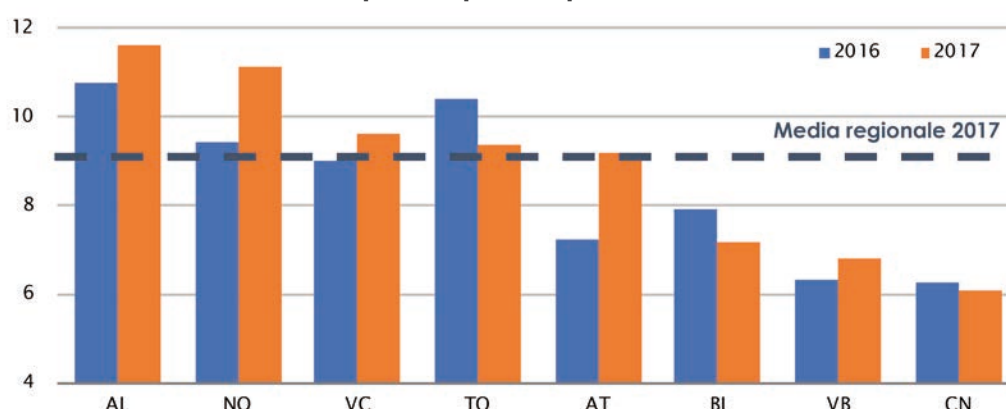
Fonte: SILP, elaborazione ORML Regione Piemonte

In ultimo, va segnalato che il ricorso alla Cassa Integrazione è ulteriormente diminuito, dopo la contrazione registrata nel 2016, per cui il monte ore complessivo si dimezza (da 78,5 a 35 milioni di ore) e torna in sostanza sui livelli pre-crisi. Il dato è per un verso conseguente al miglioramento del clima congiunturale, ma è anche dovuto alle modifiche al sistema di accesso agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro operato con il Jobs Act, che ha accresciuto i costi per le imprese, limitato i tempi di copertura ed escluso le imprese in cessazione o fallimento che fino al 2015 potevano far ricorso a questo ammortizzatore. A ciò si aggiunga la conclusione nel 2016 dell'esperienza della CIG in deroga, sostituita solo parzialmente dal nuovo sistema dei Fondi di Solidarietà. Non a caso si sono susseguiti nell'ultimo periodo vari provvedimenti ministeriali o legislativi volti ad attenuare questa stretta, concedendo specifiche deroghe e potenziando i meccanismi di ricollocazione a favore dei soggetti coinvolti in crisi aziendali mediante l'estensione anche ai cassaintegrati dell'assegno di ricollocazione previsto in origine solo per i disoccupati.

LE TENDENZE DELLE DIVERSE PROVINCE

Sul territorio piemontese, si registra un sensibile miglioramento in provincia di Torino, dove tendono a concentrarsi le dinamiche positive rilevate a livello regionale (+10.000 occupati e -11.000 disoccupati). Peggiora invece il quadro statistico nei bacini di Alessandria e Novara, gli unici con un tasso di disoccupazione superiore all'11%, mentre a Torino si scende sotto la soglia del 10%. Resta confermata la situazione positiva di Cuneo, che pure mostra un arretramento nella graduatoria nazionale in relazione al livello di disoccupazione: passa dal 9° posto del 2016 al 14°, superata da alcune province del Nord-Est, dove la situazione è migliorata in misura più consistente nell'ultimo anno.

Fig. 8 Piemonte – Tassi di disoccupazione per area provinciale



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

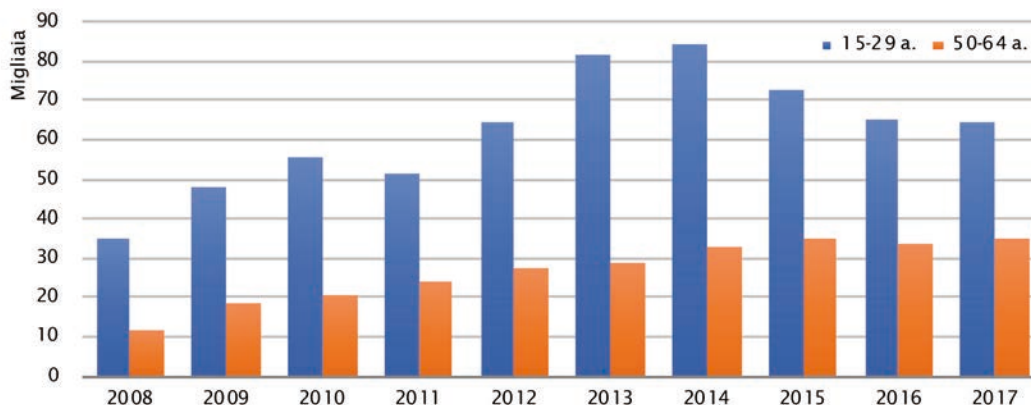
IN SINTESI

Il quadro del mercato del lavoro delineato nel 2017 presenta conferme al trend di ripresa evidenziatosi negli anni precedenti e offre elementi di ulteriore precisazione e comprensione dei cambiamenti che accompagnano tali dinamiche positive. Forti effetti di composizione emergono in effetti al di sotto delle modeste variazioni dei dati medi e complessivi. In particolare, un forte contrasto emerge fra una crescita del lavoro dipendente e una caduta dell'occupazione autonoma; così come fra una netta perdita di occupati dipendenti nel settore manifatturiero, che negli anni d'avvio della ripresa aveva dato un contributo positivo all'occupazione piemontese, e una significativa crescita del lavoro dipendente nell'ampia area dei servizi, concentrata in particolare nei servizi alle persone. Di questi si era rilevata negli anni scorsi una consistenza e dinamicità relativamente scarse, anche a confronto con le principali regioni del Nord. Nel 2017, fermi restando i divari, si vedono segnali di un possibile recupero, che non si vede ancora nei servizi alle imprese. Alla ripresa occupazionale dei servizi alle persone ha certamente contribuito anche il settore pubblico, con processi di stabilizzazione e inserimento di nuovi addetti soprattutto nei settori dell'istruzione e della sanità, a lungo bloccati dai problemi di finanza pubblica. Non altrettanto dinamica continua a risultare l'evoluzione dei servizi alle imprese, di cui ha certamente bisogno lo sviluppo in forme innovative anche dell'apparato industriale. Oggi è probabile che i fabbisogni vengano soddisfatti attingendo da altre aree regionali: è una soluzione che può soddisfare le esigenze immediate delle imprese, ma lascia insoluta una parte importante del problema occupazionale dei giovani piemontesi, che hanno ormai raggiunto livelli di scolarizzazione e aspettative occupazionali che sarebbero meglio valorizzate da uno sviluppo più ampio e qualificato delle attività dei servizi. Anche per questo, forse, la nostra disoccupazione giovanile, se diminuisce in parte per effetto della ripresa, resta più elevata che nelle regioni più terziarizzate di confronto.

Restano quindi ben evidenti esigenze di intervento a sostegno dei cambiamenti in corso sul versante delle qualificazioni e delle età. Da un lato, per le condizioni ancora difficili dei giovani, stretti fra disoccupazione, precariato e qualità del lavoro non sempre corrispondente alle potenzialità e aspirazioni. Dall'altro, per la novità storica rappresentata da un'ampia popolazione lavorativa d'età matura, con gli ultra50enni che risultano una parte sempre più importante sia dell'occupazione sia delle assunzioni. Essi dovranno fronteggiare processi di cambiamento assai impegnativi sul piano tecnologico e organizzativo, senza poter disporre di un sistema d'offerta formativa permanente, adeguato alle esigenze di un tempo in cui i processi di ricambio generazionale si fanno molto più rallentati e ritardati, mentre le innovazioni si accelerano. Senza dimenticare che nella stessa popolazione matura si è in questi anni creata un'estesa sacca critica di persone, in gran parte a bassa qualifica, che hanno perso il posto

di lavoro, non riescono a ricollocarsi nel nuovo contesto lavorativo, e sono spesso ben lontane dalla pensione.

Fig. 9 Numero di persone disoccupate giovani e mature tra il 2008 e il 2017 in Piemonte



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

Le politiche regionali si stanno orientando verso questi due target, prevedendo nel 2018 specifiche azioni mirate, accanto ad iniziative rivolte ai disoccupati e a contrasto delle crisi aziendali, secondo modalità in parte già sperimentate nel corso del 2017.

Box 1: Il lavoro autonomo in Piemonte tra 2008 e 2016

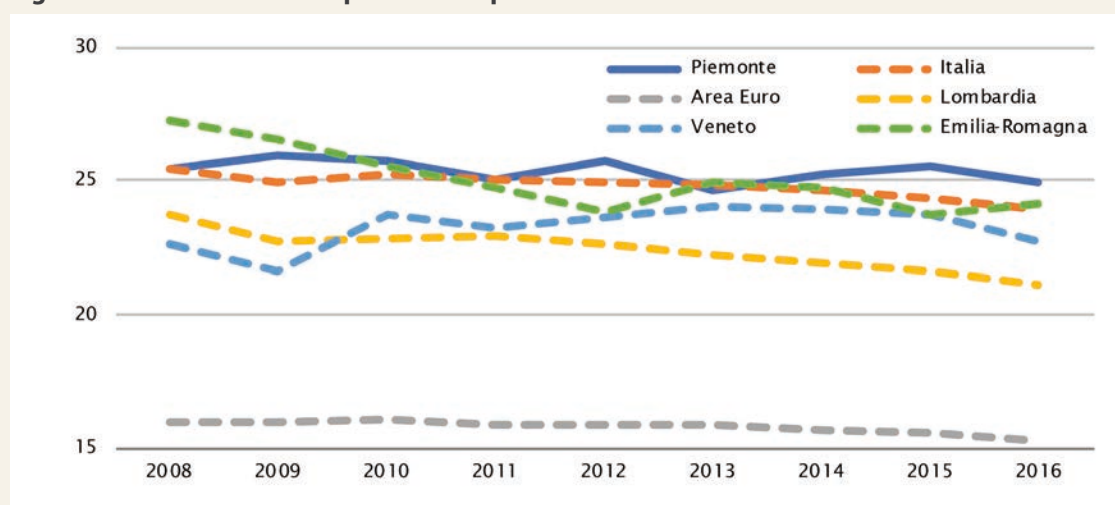
Secondo i più recenti dati disponibili, circa un quarto degli occupati in Italia lavora in forma autonoma: una percentuale ampiamente superiore alla media europea. Tuttavia, a fronte di una tale rilevanza quantitativa, la conoscenza di questa componente dell'occupazione resta piuttosto limitata per almeno due fattori. Il primo è una sottovalutazione piuttosto diffusa del lavoro autonomo da parte degli analisti e degli osservatori esperti a fronte di una marcata attenzione (anche "culturale") nei confronti del lavoro dipendente e della sua rappresentazione. Il secondo è il ritardo con cui si stanno sviluppando le fonti informative complementari a quelle campionarie, principalmente di derivazione amministrativa, che consentano di analizzare in maniera più dettagliata le caratteristiche e i contenuti professionali del lavoro indipendente, al pari di quanto le comunicazioni obbligatorie o i dati previdenziali permettono ormai di fare per il lavoro dipendente.

Nell'attesa che questo gap informativo venga colmato, può essere utile fare il punto della situazione a partire dalla principale fonte disponibile, la Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro dell'Istat, la cui analisi in chiave comparativa e di "lunga durata" può fornire delle indicazioni sulle caratteristiche dell'occupazione e sulle sue tendenze evolutive. Più in dettaglio, questo contributo contiene un'analisi strutturale dell'occupazione indipendente rilevata in Piemonte tra 2008 e 2016, il decennio che incorpora la lunga fase recessiva, con un confronto con le altre principali regioni italiane del Nord Italia: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto.

QUANTO PESA IL LAVORO AUTONOMO?

Il primo dato strutturale è l'incidenza dei lavoratori indipendenti sul totale degli occupati. La figura 1 rappresenta il peso dell'occupazione autonoma rilevato tra il 2008 e il 2016 in Piemonte (linea rossa), in Italia (linea verde), nell'area Euro (linea azzurra) e nelle tre regioni settentrionali già segnalate (linee nere tratteggiate).

Fig. 10 Incidenza dell'occupazione indipendente - Anni 2008-2016



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

È evidente una marcata differenza tra l'Italia e l'area Euro, con la prima che si attesta su valori intorno al 25% e la seconda intorno al 15%. Questa differenza non costituisce una sorpresa, visto che l'Italia ha storicamente fatto registrare un maggiore peso del lavoro autonomo, anche per la maggiore diffusione di piccole imprese. È un divario che è stato accentuato (ma non certo causato) dall'introduzione alla fine degli anni '90 del lavoro parasubordinato (le collaborazioni coordinate e continuative e le collaborazioni a progetto, che pesano circa il 4% del totale): una fattispecie che, pur contemplando alcune caratteristiche del lavoro dipendente (il coordinamento nell'organizzazione, la postazione di lavoro, sovente la mono committenza), è classificata da Istat ed Eurostat come lavoro indipendente (Fig. 1). Altrettanto evidente è una diffusa tendenza alla contrazione dell'occupazione indipendente sia a livello europeo, dove passa dal 16% del 2008 al 15,3% del 2016, sia in Italia, dove scende dal 25,5% al 23,9%. Anche i dati delle altre regioni settentrionali segnalano un trend analogo pur con intensità e conformazioni delle curve diverse.

In Piemonte si rileva un'incidenza superiore alla media nazionale in tutto il periodo di osservazione e una tendenza assimilabile più alla stabilità che alla contrazione. Il peso degli indipendenti passa infatti dal 25,5% del 2008 al 24,8% del 2016, con una curva che tocca il minimo nel 2013 (24,7%) per poi recuperare di poco negli anni successivi. Un'evoluzione analoga si segnala in Veneto, che fa registrare nel 2016 un valore analogo a quello del 2008, mentre l'Emilia-Romagna e la Lombardia mostrano una tendenza alla contrazione più intensa e costante, visto che la prima vede arretrare gli indipendenti di 3 punti rispetto al 2008 (dal 27,2% al 24,2%) e la seconda di 2,6 punti (dal 23,7% al 21,1%).

In sintesi, il Piemonte fa registrare un'incidenza dell'occupazione indipendente superiore alla media nazionale senza significative variazioni tra 2008 e 2016, mentre Lombardia ed Emilia-Romagna, dove già pesa meno, appaiono orientate al suo ridimensionamento e, di conseguenza, a una riduzione del gap con la media europea.

QUANTI SONO E CHI SONO I LAVORATORI INDIPENDENTI?

Nel 2016 sono stati rilevati in Piemonte circa 450.000 indipendenti su un totale di 1.810.000 occupati: 16.000 in meno rispetto al 2012 e 23.000 in meno rispetto al 2008 (tabella 1). Osservando le variabili anagrafiche, il lavoro autonomo si caratterizza per una minore presenza di donne e di lavoratori giovani (persone di età inferiore a 35 anni). Nel 2016 le donne sono un terzo degli autonomi (33,3%) mentre sono quasi la metà dei dipendenti (48,8%). Anche il peso dei giovani appare inferiore tra gli indipen-

denti, visto che gli *under 35* sono il 18% del totale, mentre tra i dipendenti sono il 22%. In senso opposto, il peso dei lavoratori maturi (55 anni e oltre) tra gli indipendenti appare molto più consistente, il 27% del totale, mentre tra i dipendenti corrisponde al 17%. Questa differenza segnala principalmente una caratteristica strutturale dei lavori autonomi, a cui corrispondono età di pensionamento più elevate rispetto ai lavoratori dipendenti, in particolare tra gli imprenditori e i liberi professionisti, ma anche tra artigiani, commercianti e agricoltori è prassi diffusa lavorare più a lungo.

Tab. 2 Occupati in Piemonte per posizione professionale, genere ed età - Anni 2008-2016

Occupati in Piemonte	2008		2012		2016	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Indipendenti	473.835	25,5%	466.400	25,7%	450.835	24,9%
<i>di cui uomini</i>	328.567	69,3%	315.922	67,7%	300.495	66,7%
<i>di cui donne</i>	145.268	30,7%	150.477	32,3%	150.339	33,3%
<i>di cui 15-34 anni</i>	116.384	24,6%	93.396	20,0%	79.905	17,7%
<i>di cui 35-54 anni</i>	257.415	54,3%	264.291	56,7%	249.154	55,3%
<i>di cui 55 e oltre</i>	100.036	21,1%	108.713	23,3%	121.776	27,0%
Dipendenti	1.387.020	74,5%	1.348.301	74,3%	1.360.006	75,1%
<i>di cui uomini</i>	724.849	52,3%	690.981	51,2%	696.676	51,2%
<i>di cui donne</i>	662.171	47,7%	657.320	48,8%	663.329	48,8%
<i>di cui 15-34 anni</i>	437.511	31,5%	356.897	26,5%	300.479	22,1%
<i>di cui 35-54 anni</i>	842.745	60,8%	839.421	62,3%	826.346	60,8%
<i>di cui 55 e oltre</i>	106.765	7,7%	151.984	11,3%	233.181	17,1%
TOTALE OCCUPATI	1.860.856	100 %	1.814.701	100 %	1.810.841	100%

Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

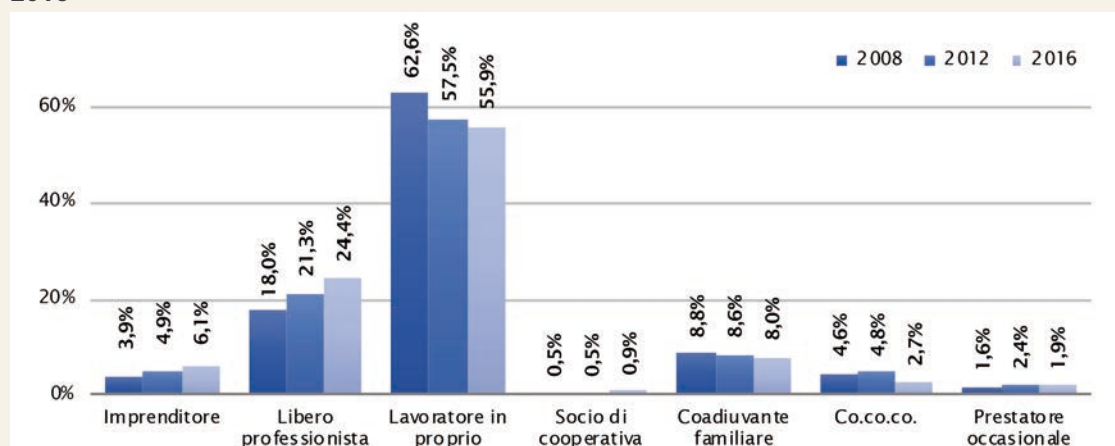
Ciononostante, l'analisi dei dati per classe di età segnala anche in questo ambito un processo di invecchiamento tendenziale, visto che gli *under 35* passano dal 25% del 2008 al 18% del 2016, mentre gli *over 55* passano dal 21% al 27%. Si tratta di un fenomeno assimilabile a quanto registrato tra i lavoratori dipendenti, seppure tra questi ultimi sia stato più intenso in ragione degli effetti selettivi delle recenti riforme previdenziali. Da questo punto di vista, appare per ora difficile intravedere nel lavoro autonomo una *chance* occupazionale alternativa o complementare per le componenti più giovani delle forze di lavoro. Piuttosto, il rapporto sbilanciato tra giovani e anziani richiama l'attenzione sul problema del ricambio generazionale nelle attività imprenditoriali e professionali di piccole e medie dimensioni, prefigurando un paradosso in cui una domanda potenzialmente ampia rischia di incontrare un'offerta molto scarsa, almeno fra la popolazione autoctona.

Anche l'analisi per genere conferma tra gli indipendenti un fenomeno già rilevato tra i dipendenti. Tra il 2008 e il 2016 la percentuale delle donne è progressivamente aumentata passando dal 31% al 33%, con una crescita in termini assoluti di 5.000 occupate. La complessiva tendenza all'aumento della componente femminile dello *stock* di occupati è da ascrivere a diversi fattori. Tra quelli fisiologici rientra la tendenza di lungo periodo alla maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro che, in effetti, può trovare spazi adeguati nella specializzazione settoriale del lavoro indipendente, come si vedrà più avanti. Tra i meccanismi compensativi della crisi stessa rientra invece la maggiore tendenza all'attivazione di donne inattive (ossia non alla ricerca di un impiego) per compensare la perdita di reddito del nucleo familiare, dovuta spesso alla crisi del settore manifatturiero in cui si concentra l'occupazione maschile. Si tratta di modalità di adattamento già segnalate nelle analisi degli anni passati che hanno trovato dei canali di sbocco anche nel lavoro indipendente.

L'analisi per posizione professionale segnala infine delle caratteristiche strutturali già note e alcune tendenze evolutive piuttosto evidenti (figura 2). Nel 2016, oltre la metà dei lavoratori autonomi (55,9%) è costituita da lavoratori in proprio (principalmente commercianti al dettaglio, agenti, artigiani

nell'edilizia, tecnici dei trattamenti estetici, autisti e conducenti), ai quali seguono i liberi professionisti (ingegneri ed architetti, medici e altre professioni in ambito sanitario, ricercatori, commercialisti e avvocati) che pesano circa un quarto del totale (24,4%). Il terzo gruppo è costituito da coadiuvanti familiari (8%) e il quarto dagli imprenditori (6,1%). Marginale il peso dei collaboratori parasubordinati, dei prestatori occasionali e dei soci di cooperativa.

Fig. 11 Distribuzione degli occupati indipendenti per posizione professionale - Anni 2008-2016



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

L'analisi della composizione tra 2008 e 2016 segnala un evidente arretramento dei lavoratori in proprio, che perdono in un decennio quasi sette punti percentuali (dal 62,6% al 55,9%) e un altrettanto evidente aumento del peso dei liberi professionisti, che passano dal 18% del 2008 al 24,4% del 2016, e degli imprenditori che crescono dal 3,9% del 2008 al 6,1% del 2016. Restano stabili i coadiuvanti familiari mentre cala il peso dei lavoratori parasubordinati, principalmente in ragione della stretta operata dalla Legge Fornero e dalla successiva all'abolizione delle collaborazioni a progetto nell'ambito del Jobs Act. Si tratta di tendenze che troveranno riscontro anche nell'analisi per profilo professionale così come trovano conferma nei dati delle altre regioni settentrionali. Da questo punto di vista l'unica differenza significativa è la maggiore presenza di liberi professionisti in Lombardia (circa il 28% a fronte di una media in Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna del 23%) in ragione della concentrazione di attività professionali avanzate nell'area milanese.

I PRINCIPALI SETTORI DI ATTIVITÀ DEL LAVORO AUTONOMO

L'analisi per settore di attività mostra alcune caratteristiche strutturali ben note e alcuni trend evolutivi da interpretare. Rispetto a questi ultimi è necessario precisare che il periodo di osservazione è limitato agli anni compresi tra il 2012 e il 2016 in ragione dell'aggiornamento della classificazione ATECO, che ha reso i dati precedenti non del tutto confrontabili. Ricordando che in alcuni settori – agricoltura, costruzioni, commercio – i lavoratori autonomi assumono da sempre un rilievo molto superiore alla media, vale sottolineare quali siano i settori che fanno registrare cambiamenti più significativi nel loro peso relativo sul totale dell'occupazione indipendente. Gli occupati autonomi nel commercio, che sono all'incirca un quarto del totale, sono infatti cresciuti dal 21,8% del 2012 al 23,3% del 2016, mentre quelli nei servizi alle imprese hanno peso stabile con una moderata crescita nel 2016 fino al 18,4%. Risulta in evidente calo il settore delle costruzioni, vista la decrescita dal 13,9% del 2012 al 10,3% del 2016. Appaiono invece stabili gli altri ambiti: industria e agricoltura si equivalgono intorno al 10% degli occupati, così come gli alberghi e ristoranti e l'istruzione e la sanità, entrambi al 6,5% del totale.

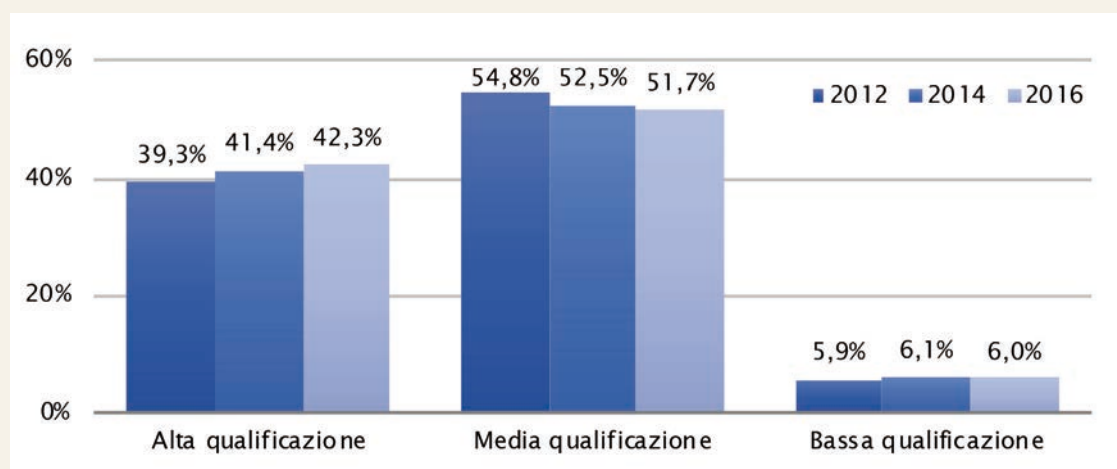
Seppure con qualche prudenza per ragioni di significatività dei dati disponibili, il trend del commercio consiglia qualche approfondimento per la sua rilevanza (circa 105.000 occupati indipendenti nel 2016) e per i profondi cambiamenti in atto in ragione della diffusione dell'*e-commerce* che, ormai anche in Italia, sta condizionando sia la grande distribuzione organizzata (che genera molta occupazione dipendente) sia il commercio di prossimità (che genera molto lavoro autonomo). L'analisi ad un livello di dettaglio maggiore segnala che la media degli occupati autonomi nei periodi 2012-2014 e 2014-2016 (opportuna per ridurre il margine di errore della rilevazione campionaria) resta stabile nel commercio al dettaglio (circa 60.000 occupati), mentre cresce dell'8% (da 25.000 a 27.000) nel commercio all'ingrosso (escluse le riparazioni) e del 21% nelle riparazioni di veicoli (da 12.000 a 14.000). Questi dati potrebbero indicare una transizione dal commercio al dettaglio a quello all'ingrosso che trova riscontro anche nelle variazioni delle principali professioni associate al settore. I meccanici e i riparatori di veicoli e altri macchinari crescono del 32% (fino a 5.500 occupati nel periodo 2014-2016) e i tecnici della distribuzione commerciale crescono del 12% (fino a 16.000 occupati), mentre i profili associabili alla vendita al dettaglio (esercenti e addetti alle vendite) crescono del 7% (fino a 56.000 occupati).

Il confronto con le altre regioni del settentrione mostra alcune informazioni interessanti. Dal punto di vista distributivo il Piemonte fa rilevare percentuali superiori a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel commercio, nell'edilizia e, prevedibilmente, nell'agricoltura. Al contrario, risultano inferiori alle altre regioni – in particolare alla Lombardia – le percentuali nei servizi alle imprese, nell'industria e nell'istruzione e sanità (in cui sono comprese le professioni mediche). Seppure queste differenze non rappresentino caratteristiche strutturali diverse, si può constatare una propensione del lavoro autonomo piemontese verso le attività commerciali, piuttosto che i servizi alle imprese e le attività professionali, generalmente più complesse. Si tratta di una valutazione che il prossimo paragrafo dedicato all'analisi per livello di qualificazione e per profilo professionale aiuterà ad approfondire.

LE PROFESSIONI DEI LAVORATORI INDIPENDENTI

L'analisi dell'occupazione indipendente per livello di qualificazione nelle regioni del Nord rispecchia le precedenti conclusioni. Rispetto a Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, il Piemonte fa registrare l'incidenza maggiore dell'occupazione a media qualificazione, pari al 52%, e un minor peso di quella ad alta qualificazione, pari al 42%, un valore allineato a quello del Veneto ma molto inferiore alla Lombardia, che segnala valori speculari: 51% ad alta qualificazione e 43% a media qualificazione. Il trend evolutivo tra 2012 e 2016 appare orientato verso una maggiore qualificazione (figura 3) o, in un gergo più tecnico, *upgrading*. La percentuale di indipendenti ad alta qualificazione passa dal 39% del 2012 al 42% del 2016, mentre quelli a media qualificazione passano dal 55% al 52%.

Fig. 12 Distribuzione degli occupati indipendenti per livello di qualificazione - Anni 2012-2016



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Da questo punto di vista, il lavoro autonomo in Piemonte fa registrare in questa fase un'evoluzione diversa da quella dei dipendenti. Oltre ad essere strutturalmente più qualificato, visto che gli occupati a media e alta qualificazione sono il 94% contro il 75% dei dipendenti, sembra essere orientato verso un miglioramento della sua composizione, mentre il lavoro dipendente non segnala variazioni significative.

L'elaborazione degli stessi dati per grande gruppo professionale, il primo livello della classificazione delle professioni, aiuta a comprendere quali profili abbiano contribuito a determinare questa dinamica (figura 4). Si tratta in particolare delle professioni tecniche, che crescono dal 18% al 20%, mentre restano stabili gli imprenditori e dirigenti (7%) e le professioni ad elevata specializzazione (15%). In senso opposto, il calo dei profili a media qualificazione si concentra negli artigiani e negli agricoltori, che passano dal 30% al 27%, mentre restano stabili le professioni qualificate nel commercio. Questi dati attenuano la rilevanza della tendenza *upgrading*, vista la concentrazione del saldo positivo nel terzo gruppo, ossia la "fascia bassa" dei profili ad alta qualificazione (la classificazione delle professioni è di tipo gerarchico: il primo gruppo è il più qualificato, l'ottavo il meno qualificato) e confermano un orientamento verso le professioni commerciali e in ambito sanitario e assistenziale.

Un ulteriore approfondimento dell'analisi per professioni indica che, fra i primi dieci profili ai quali corrisponde una variazione positiva (in percentuale) tra il triennio 2011-2013 e il 2014-2016, le professioni tecniche nelle scienze della salute (in generale professionisti non medici in ambito sanitario e assistenziale) fanno registrare una crescita del 40%. Seguono gli specialisti in scienze sociali, artistiche e gestionali (avvocati, consulenti del lavoro, commercialisti, esperti in scienze sociali, professionisti in ambito artistico), che crescono del 20%, e gli artigiani specializzati nella meccanica di precisione, che fanno registrare il 12% in più. Tra i profili più consistenti per numero di occupati, si conferma l'espansione delle professioni qualificate nella attività commerciali (+9,4%) e le professioni tecniche nell'organizzazione e nelle attività commerciali e finanziarie (agenti commerciali e bancario-assicurativi, tecnici della distribuzione commerciale), che crescono del 7%. Non desta sorpresa la costante crescita di ingegneri e architetti (+5,1%), che hanno raggiunto la quota dei 14.000 occupati.

In senso opposto, l'analisi dei primi dieci profili che hanno fatto registrare la decrescita più consistente, si segnala una contrazione di quasi quaranta punti degli imprenditori di grandi aziende. Calano in maniera significativa (-25%) gli specialisti in scienze della vita e della salute (medici), un dato che non sorprende e che rispecchia al contempo la contrazione della domanda pubblica in ambito sanitario e,

probabilmente, gli effetti dell'invecchiamento dei curanti. Segue una consistente contrazione, anche in termini assoluti, dell'area dell'artigianato, in cui calano gli artigiani del legno e del tessile (-13,6%) e metalmeccanici e installatori (-8,5%) e, come si è già evidenziato nell'analisi per settore, gli artigiani nelle costruzioni (-10%). Risulta invece di difficile interpretazione la contrazione nell'area dei servizi alla persona, di sicurezza e culturali a causa dell'eterogeneità delle qualifiche associate.

Il quadro complessivo che emerge dalla lettura di queste graduatorie sembra confermare una propensione all'espansione delle attività e delle professioni commerciali non al dettaglio (agenti, distribuzione all'ingrosso) e dei profili ad alta e altissima qualificazione (professioni liberali e in ambito contabile-fiscale, ingegneri). Al contrario, è possibile constatare una contrazione dell'area artigianale più tradizionale della meccanica e impiantistica e dell'edilizia (con l'eccezione della meccanica di precisione). In ambito sociosanitario, invece, si constata una divergenza tra l'espansione delle attività e delle professioni non mediche legate alla salute e la contrazione dei medici: un altro segnale, probabilmente, dell'apporto debole che questo comparto è stato in grado di dare al mercato del lavoro regionale nell'ultimo decennio.

LA POPOLAZIONE PIEMONTESE DI FRONTE ALLA RIPRESA: GENERAZIONI DIVERSE TRA FAMIGLIA, LAVORO E FORMAZIONE

I dati recenti sul mercato del lavoro piemontese¹ hanno messo in evidenza un quadro complessivo in cui le tendenze al miglioramento prendono maggior risalto rispetto al permanere dei fattori di difficoltà: una ripresa dell'attività economica e produttiva e un consolidamento del quadro occupazionale, i riferimenti più evidenti. A confronto con le variazioni degli indicatori congiunturali classici, può essere utile cercare di approfondire quanto e come i piemontesi stiano partecipando a questa fase post crisi, mettendo sotto la lente le differenze che emergono a seconda della classe di età di appartenenza, del genere maschile o femminile, della cittadinanza italiana o straniera². L'ipotesi è che il quadro non presenti per tutti le stesse luci ed ombre, e che riconoscere le differenze possa aiutare a comprendere meglio le tendenze strutturali in atto e a calibrare con più precisione le politiche pubbliche. Anche queste ultime, in particolare, dovrebbero sapersi adattare ad una composizione della società e della popolazione attiva sempre più differenziata per componenti generazionali che devono convivere e cooperare utilmente spesso negli stessi ambiti e ruoli sociali e lavorativi. In quest'ottica si è scelto di osservare i piemontesi al lavoro partendo dalla loro articolazione in quattro fasce d'età che – per consuetudini e per norme attuali – dovrebbero partecipare tutte attivamente alla vita lavorativa e sociale:

- sotto i 25 anni: i giovani
- tra i 25 e i 34 anni: i giovani adulti
- tra i 35 e i 49 anni: gli adulti
- oltre i 50 anni: gli adulti maturi

Nei fatti, ognuna di queste fasce è caratterizzata non solo per una differente partecipazione al mercato del lavoro, ma anche in termini di composizione per cittadinanza e livello d'istruzione. Vedere come interagiscono e si intrecciano i diversi fattori di differenziazione nel caratterizzare la partecipazione al lavoro e alle altre sfere della vita personale può arricchire l'analisi del periodo e aiutare a delineare questioni di prospettiva rilevanti per le politiche pubbliche.

SOTTO I 25 ANNI: TUTTI IN CASA, CALA L'OCCUPAZIONE DEI MENO ISTRUITI E LA QUALITÀ DEI LAVORI ANCHE PER I PIÙ SCOLARIZZATI

I giovani 15-24enni sono, al termine del 2016, 386.800, pari all'8% della popolazione piemontese. I residenti con cittadinanza straniera, 47.500, costituiscono il 12,3% in quella fascia di età³.

Per la condizione familiare occorre distinguere tra la fascia di età che coincide con la frequenza della scuola superiore e quella successiva. I 15-19enni risultano vivere ancora tutti a casa con i genitori senza particolari distinzioni per sesso e cittadinanza. Tra i 20-24enni chi vive con i genitori rappresenta ancora la grande maggioranza (92%), ma iniziano ad emergere differenze degne di nota. Gli italiani continuano a rimanere nella casa di origine, con un lieve scarto tra maschi e le femmine (97% e 93%): queste, come è noto, tendono a costituire un proprio nucleo familiare con anticipo rispetto ai propri coetanei, ma soprattutto dopo i 25 anni. I giovani stranieri mostrano una maggiore propensione all'autonomia dalla famiglia di origine in età precoce, ma ciò vale soprattutto per le femmine: mentre il 78% dei maschi stranieri vive ancora con i genitori, tale condizione riguarda meno della metà delle ragazze

¹ Abburrà, L. e Durando, M. (2018), Il Mercato del lavoro in Piemonte nel 2017, contributo alla Relazione Annuale Ires Piemonte 2018.

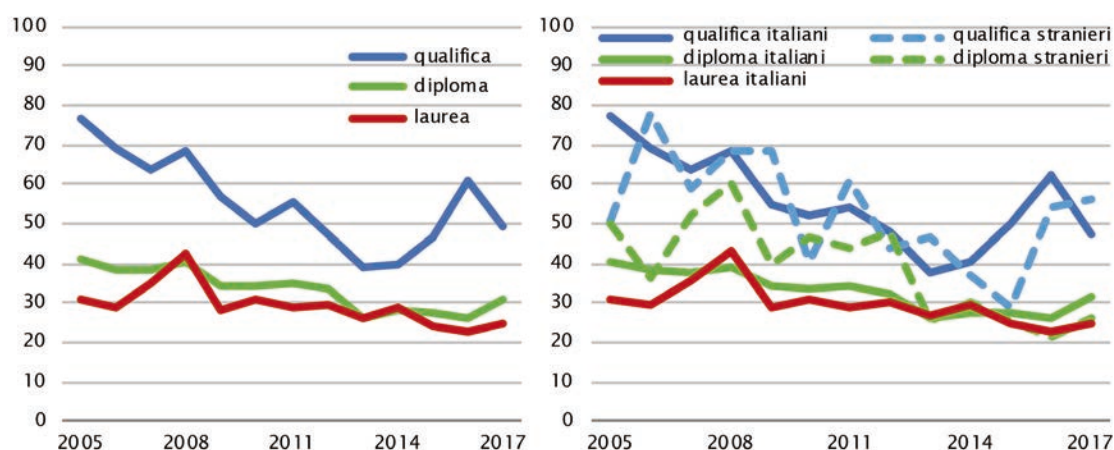
² Donato, L. e Abburrà, L. (2018), I piemontesi al lavoro: diverse generazioni all'uscita dalla crisi, contributo alla Relazione Annuale Ires Piemonte 2018.

³ Per ogni fascia d'età la popolazione residente è fonte ISTAT al 31 dicembre 2016. La condizione familiare e il livello d'istruzione derivano, invece, dalle stime tratte dalla Rilevazione continua sulle forze lavoro ISTAT.

coetanee (46%). Tra le straniere vi è una quota di giovani under 25 che hanno già impegni familiari e figli pari al 27%: decisamente elevata rispetto sia alle italiane (all'1,7%) sia ai maschi italiani e stranieri. In questa fascia d'età la tendenza più caratterizzante lo scorso decennio è stato l'aumento dei livelli di scolarizzazione e dei titoli di studio conseguiti, a confronto con le generazioni precedenti. Ma questo processo ha interessato più le femmine dei maschi, e molto di più gli italiani degli stranieri (si veda il contributo di approfondimento alla Relazione Ires su "I livelli d'istruzione della popolazione piemontese").

Gli anni della crisi hanno modificato profondamente i percorsi lavorativi dei più giovani, in particolare dei giovani con titoli di studio più bassi. Il calo del tasso d'occupazione è stato inversamente proporzionale al livello d'istruzione, con i qualificati che hanno subito una variazione negativa rispetto al 2005 pari al -35%. Inoltre, fino al 2014 il calo ha riguardato sia gli italiani che gli stranieri, successivamente gli stranieri sono stati proporzionalmente più svantaggiati. Anche i diplomati hanno visto ridurre nel tempo il loro tasso d'occupazione, e anche qui gli stranieri più degli italiani, pur partendo da posizioni inizialmente più elevate. Dunque, fra i giovani stranieri, si cumulano gli effetti di diversi fattori di svantaggio: minore scolarizzazione e più frequenti scelte d'indirizzo tecnico professionali, peggioramento della posizione relativa nel mercato del lavoro dei diplomati tecnici e delle qualifiche professionali, peggioramento relativamente più intenso per gli stranieri anche a parità di diploma o qualifica.

Fig. 13 Tasso di occupazione dei giovani piemontesi 15-24 anni per titolo di studio⁴



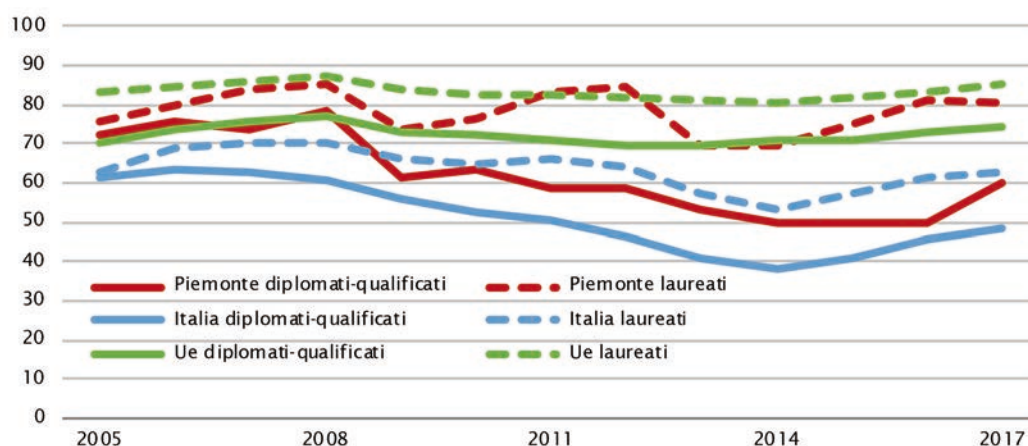
Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Invece, per i laureati, seppur con qualche oscillazione, il tasso di occupazione è rimasto più stabile negli ultimi dieci anni. Ma in che termini si può dire che un titolo di studio più elevato ha protetto il lavoro dei giovani piemontesi negli anni della crisi? Mettendo a confronto i dati del Piemonte con quelli italiani e dell'Unione Europea, arriva una risposta non molto rassicurante. La maggior tenuta del lavoro dei laureati deriva, più che da un'effettiva maggior domanda di lavoro per giovani che hanno conseguito un titolo terziario, da uno scivolamento parziale dell'occupazione dei laureati verso fasce del mercato del lavoro prima rivolte a giovani con titoli inferiori. I laureati sono rimasti relativamente più occupati anche perché sono andati ad occupare posti che prima erano dei diplomati e dei qualificati, riducendo

⁴ % occupati su popolazione con ciascun titolo di studio. I dati rappresentati nella figura si riferiscono ad una classe d'età in cui i processi di scolarizzazione non sono ancora compiuti (specie per i laureati) e in cui la quota di persone sul mercato del lavoro e la lunghezza del periodo successivo al loro ingresso possono essere molto diverse a seconda del grado di scolarità. Così, che i qualificati abbiano tassi di occupazione ben più alti dei diplomati si deve al fatto che il 60% dei diplomati risulta ancora inattivo, in gran parte impegnati negli studi successivi, mentre fra i qualificati la quota corrispondente è soltanto del 20%. Ciò che conta, qui, non è il confronto fra i livelli assoluti dei tassi d'occupazione specifici, ma i loro andamenti comparati, che segnalano anche in questa prima fascia d'età un peggioramento relativo della posizione dei qualificati, italiani e stranieri.

lo spazio per questi ultimi in un mercato giovanile in contrazione. Come mostra la figura che mette a confronto l'occupazione di diplomati, qualificati e laureati in Piemonte, Italia e UE28, fino al 2008 i diplomati e qualificati piemontesi erano occupati tanto quanto a livello europeo; negli anni successivi hanno visto calare il loro tasso d'occupazione fino a convergere con la media italiana, decisamente più bassa. Al contempo, i laureati, pur oscillando intorno a valori più elevati, sono scivoltati sui tassi di occupazione di diplomati e qualificati medi a livello europeo. Ma la nota ancor più dolente è che questo fenomeno è avvenuto, in Piemonte come nel resto d'Italia, con retribuzioni scese ai livelli dei titoli inferiori e contratti sempre meno tutelati. Di qui una sfida per il tessuto economico piemontese: non tanto la capacità di assumere giovani oggi più spesso laureati per posizioni e retribuzioni inferiori rispetto ai loro predecessori, quanto quella di creare una reale domanda di lavoro per i giovani piemontesi con una formazione di terzo livello che ne valorizzi appieno le competenze e consenta il giusto spazio anche al riconoscimento nel mercato del lavoro delle persone con diplomi e qualifiche intermedie in posizioni corrispondenti ai loro titoli.

Fig. 14 L'occupazione di diplomati, qualificati e laureati: confronto Piemonte, Italia e Ue28 (20-34enni)



Fonte: EUROSTAT, ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

TRA I 25 E I 34 ANNI: SI FORMANO LE FAMIGLIE, SI STABILIZZA IL LAVORO, MA CRESCE LA DISOCCUPAZIONE, SPECIE FRA LE STRANIERE

Nel 2016, i giovani adulti 25-34enni sono 442.700, pari all'10,1% della popolazione piemontese. Il peso dei residenti stranieri (88.700 persone) sui giovani adulti complessivi è il più alto osservato fra le diverse fasce d'età: pari al 20%. Inoltre, se si considerano anche le persone di origine straniera che hanno acquisito cittadinanza italiana, si può stimare una quota di giovani adulti di origine straniera pari al 22% tra i maschi e al 24% tra le femmine (si veda il contributo di approfondimento alla Relazione Ires: "Osservatorio demografico e territoriale del Piemonte 2018"⁵).

È in questa fascia di età che i giovani adulti progressivamente acquistano l'autonomia abitativa e formano una propria famiglia: i giovani adulti che vivono ancora a casa con i genitori sono il 58% tra i 25-29enni mentre si riducono al 20% tra i 30-34enni. Si mantengono però ben evidenti le distinzioni che vedono le donne straniere più spesso impegnate in una famiglia propria: solo il 6,7% di esse vive ancora con i genitori, seguite dai maschi stranieri (9,8%), mentre le donne italiane sono ancora nella famiglia d'origine nel 15% dei casi. Ma i maschi 30-34enni italiani che continuano a rimanere nella casa

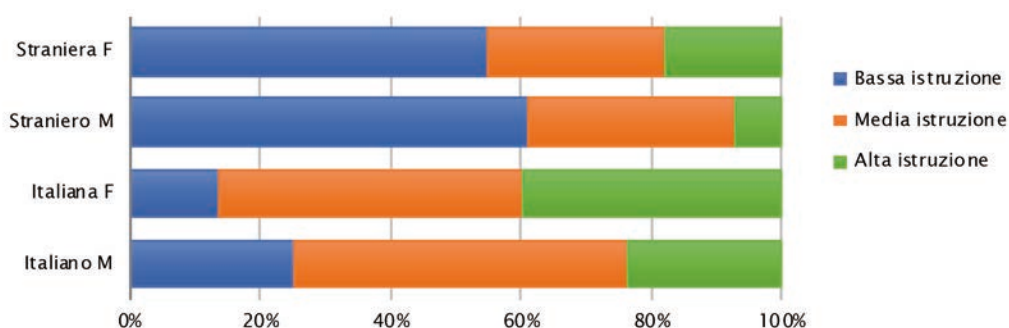
⁵ Dati al 2016 nella fascia d'età 20-35 anni.

di origine sono il 30%, quasi uno su tre. Le donne 30-34enni risultano quindi più spesso impegnate con figli, sia in coppia sia da sole: 69% delle straniere e il 50% delle italiane. Per i maschi stranieri tale quota è al 40%, mentre è appena il 32% per gli italiani.

Anche dal punto di vista del grado d'istruzione si notano differenze rilevanti e sistematiche. Nella fascia dei giovani adulti la quota dei laureati sale al 28% del totale: ma le differenze fra i diversi gruppi diventano macroscopiche. Le giovani donne italiane sono laureate al 40%, mentre i coetanei maschi sono poco sopra il 23%. Questa linea di differenziazione si ripete anche fra gli stranieri, ma su livelli decisamente più bassi: le femmine straniere sono laureate nel 18% dei casi e i maschi stranieri solo nel 7%. Vale poi notare che anche le dinamiche temporali della scolarità seguono modelli differenti: mentre per gli italiani, al passaggio da ogni generazione a quella successiva, si registra una diminuzione della quota a bassa istruzione e una crescita della quota dei laureati, fra gli stranieri la distribuzione resta più statica. Anzi, si possono rilevare persino segnali di arretramento, probabilmente legati alle modifiche derivate dalla composizione della popolazione immigrata per paesi di provenienza, età e genere (si veda il già citato approfondimento alla Relazione Ires "Osservatorio demografico e territoriale del Piemonte 2018")

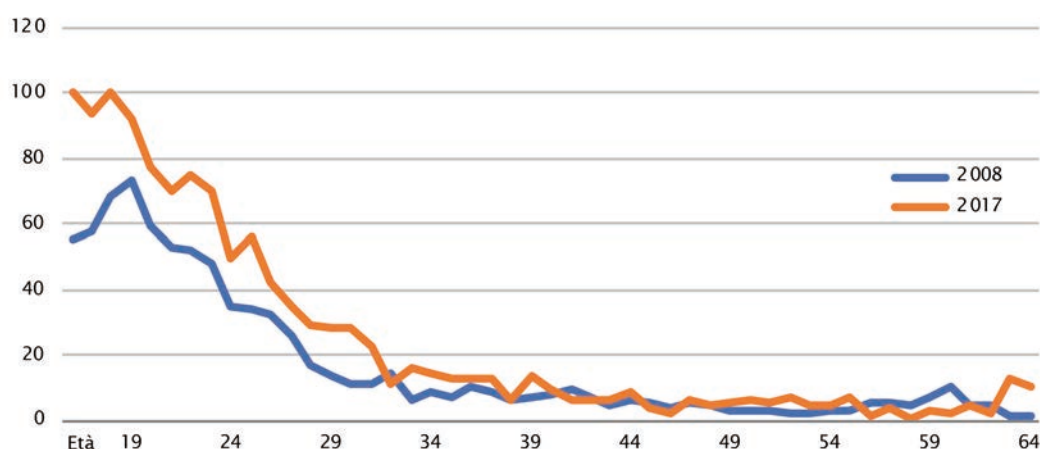
La fascia dei giovani adulti è quella in cui tradizionalmente si entra in una condizione di maggior stabilità, sul piano delle relazioni sia personali sia lavorative. In effetti, anche nel periodo recente, come cresce fortemente la quota di soggetti che formano una famiglia propria, così cala nettamente il peso delle relazioni di lavoro a tempo determinato, a confronto con quanto accade nella fascia d'età precedente. Il confronto fra 2017 e 2008 indica che la crisi non ha stravolto questo pattern generale, anche se mette in chiara evidenza che l'incidenza del lavoro temporaneo è cresciuta in tutte le età fino ai 35 anni.

Fig. 15 Giovani 25-34enni per livello di istruzione, sesso e cittadinanza (anno 2017)



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Fig. 16 Piemonte - Occupati dipendenti - Incidenza del lavoro temporaneo per età, confronto 2008-2017

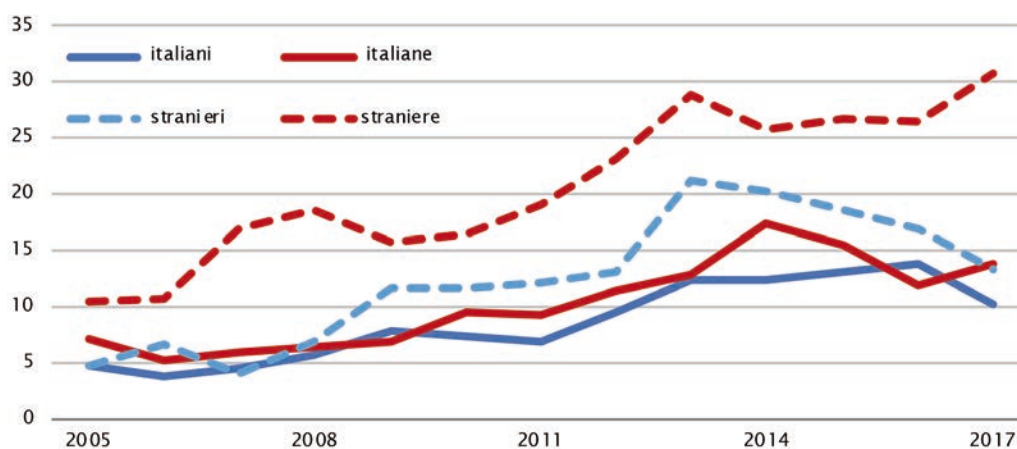


Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione ORML Regione Piemonte

Ma i giovani adulti di oggi, in effetti, sono proprio la coorte di piemontesi entrati nel mercato del lavoro a cavallo degli anni della crisi. E questa circostanza storica non è stata certo priva di effetti. Se prima del 2008 il tasso di disoccupazione di questa fascia d'età si assestava sul 5%, dall'inizio della crisi ha iniziato una continua e rapida ascesa fino a valori tre volte più elevati degli anni recenti (14% nel 2017). La disoccupazione è aumentata per tutti i gruppi di giovani adulti, maschi e femmine, ma il dato che fa più riflettere è quello della componente straniera di genere femminile, il cui tasso sale dal 10 al 30%. In particolare, colpisce che tra le giovani donne straniere disoccupate, un 36% abbia un titolo di studio elevato (terzo livello) e al contempo risultino in gran parte sposate con figli. Ora, quel che è evidente è che le straniere e le cittadine d'origine straniera, da un lato, rappresentano una parte sempre più consistente delle persone di questa fascia d'età. Dall'altro assumono comportamenti diversi dalle donne italiane, oltre che dagli uomini sia stranieri che italiani, arrivando a condizionare l'andamento dei dati medi sui giovani adulti piemontesi. In particolare, le straniere mantengono nel tempo un tasso di occupazione costantemente inferiore a tutti gli altri e hanno visto crescere tra loro più di tutti gli altri la condizione di chi è "né in formazione né al lavoro" (quelli che le statistiche chiamano "Neet"). Data la loro bassa partecipazione al lavoro e data la loro assai più frequente assunzione di ruoli di cura familiare, spesso con una disponibilità di risorse economiche e sostegni parentali inferiori a quella delle italiane, le giovani adulte straniere tendono a configurarsi come uno specifico gruppo target verso cui orientare azioni mirate di analisi e di sostegno da parte delle politiche pubbliche.

Tale orientamento può essere rafforzato anche dalla constatazione di quanta parte del fenomeno crescente di impoverimento e caduta in povertà riguardi proprio famiglie giovani, con genitori stranieri, con figli piccoli, con una sola fonte di reddito (si veda ancora l'approfondimento alla Relazione "Osservatorio demografico e territoriale del Piemonte 2018").

Fig. 17 Tasso di disoccupazione dei giovani adulti, 25-34enni, per cittadinanza



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

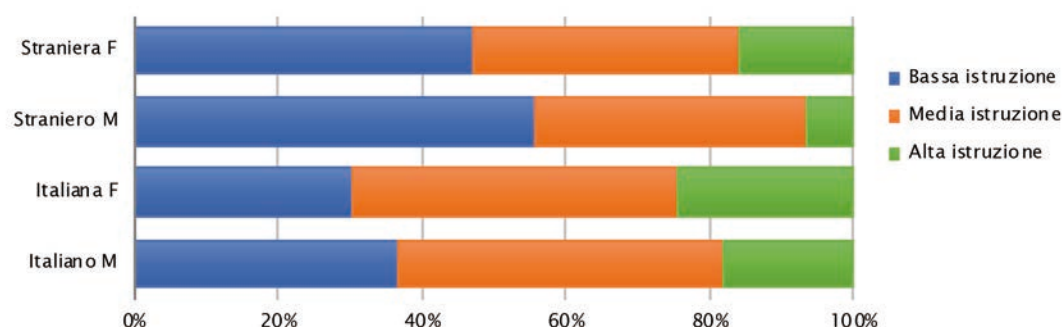
TRA I 35 E I 49 ANNI: LE FAMIGLIE CRESCONO, MA L'OCCUPAZIONE FLETTE, GLI ITALIANI TENGONO MEGLIO DEGLI STRANIERI

Nel 2016, gli adulti 35-49enni sono 960mila, pari al 21,9% della popolazione piemontese. I residenti stranieri sono 130.480; crescono come numero rispetto al passato ma l'incidenza percentuale, sul totale, pari al 16,6%, è più bassa rispetto alle fasce di età più giovani.

Gli adulti che coabitano o sono stati costretti a tornare a vivere con i genitori costituiscono una quota dell'8% sotto i 40 anni (i maschi italiani sono però al 13%), in diminuzione con il crescere dell'età: tra i 45-49enni sono il 4,8%. Diversamente, questa è la fase della vita dove la coabitazione con i figli risulta più ampia per il sovrapporsi di famiglie con figli ancora in tenera età, ma anche figli adolescenti e adulti. La quota di coloro che vivono in famiglie con figli aumenta con l'aumentare dell'età e si mantiene più ampia per le femmine: nella fascia 45-49 anni le donne che vivono con i figli, da sole o in coppia, sono il 70,8%: 10 punti percentuali in più rispetto ai maschi (60%). Le persone che vivono sole sono il 16% nelle tre fasce di età quinquennali della popolazione compresa negli "adulti", con una prevalenza di uomini soli: 19,8% contro il 12,1% delle donne.

Pure in questa fascia di età le diverse componenti della popolazione presentano una composizione per livelli d'istruzione differenziata, anche se ormai gradi e modi della partecipazione al lavoro sono prevalentemente condizionati da fattori che con la scolarità possono avere solo un rapporto indiretto. Fra gli adulti in Piemonte, comunque, i laureati sono il 20% nel complesso, con differenze meno accentuate tra maschi e femmine (ma sempre con vantaggio di queste ultime, col 25% di titoli terziari) e divari negativi sempre significativi con gli stranieri, particolarmente se maschi (6,7%).

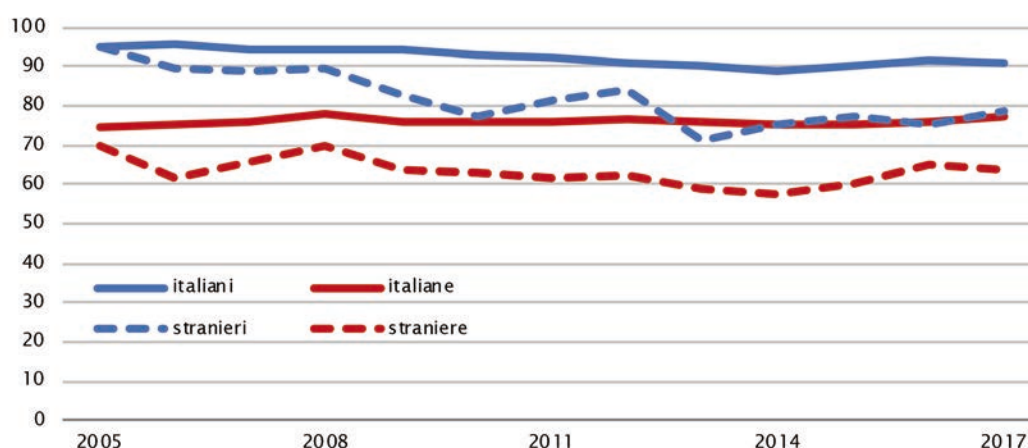
Fig. 18 Adulti 35-49enni per livello di istruzione, sesso e cittadinanza (anno 2017)



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Gli adulti piemontesi già presenti nel mercato del lavoro prima della crisi hanno visto calare la loro partecipazione all'occupazione, come si era già notato l'anno scorso, ma il fenomeno ha riguardato più alcuni gruppi di popolazione di altri. Gli uomini italiani hanno visto calare il loro tasso di occupazione più delle donne italiane, e ciò è certamente una tendenza che merita attenzione. Ma la caduta maggiore della partecipazione al lavoro si registra tra uomini e donne straniere. Se all'inizio del periodo, nel 2005, gli uomini stranieri risultavano occupati nella stessa misura dei maschi italiani, negli anni hanno visto convergere il loro tasso d'occupazione verso quello delle donne italiane. Anche le donne straniere, che a inizio periodo risultano poco meno occupate delle italiane, hanno visto aumentare il gap negativo tra i loro tassi di occupazione e quelli delle donne italiane. È probabile che si tratti di effetti sia di cambiamenti nella composizione dei diversi gruppi sia di cambiamenti nello stato degli stessi soggetti: in ogni caso, i dati indicano che della problematica emergente rappresentata dalla riduzione della partecipazione al lavoro della popolazione adulta gli stranieri sono partecipi in misura accentuata.

Fig. 19 Tasso di occupazione degli adulti, 35-49enni, per cittadinanza

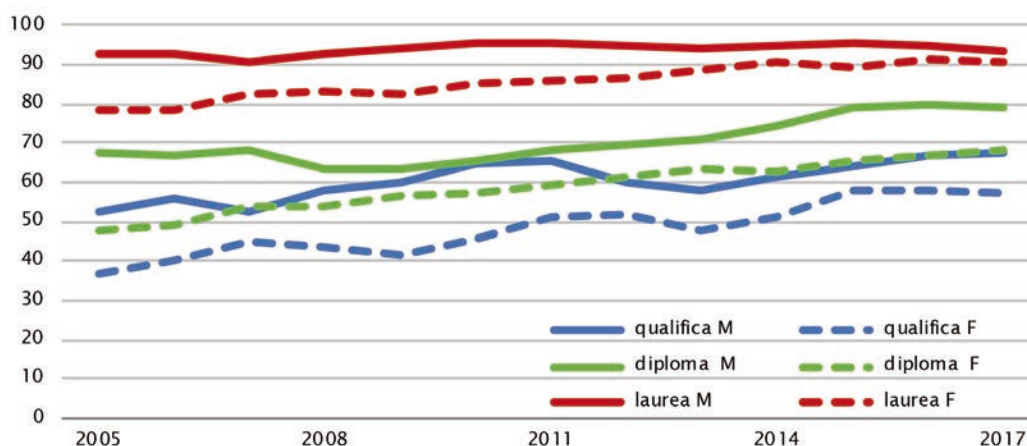


Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Nel complesso, se gli adulti d'età centrale sono diventati una coorte ben più eterogenea per cittadinanza, i nuovi ingressi in una fase di crisi economica e di mutamento dei paesi e delle ragioni di origine dei flussi possono aver contribuito all'abbassamento dei tassi di occupazione registrati nella popolazione con cittadinanza straniera. In ogni caso, gli italiani hanno tenuto meglio il colpo, durante gli anni della crisi, anche grazie a una maggior stabilità dell'occupazione per i maschi con titoli di studio più elevati e all'aumento della quota e del tasso d'occupazione delle donne laureate. Ma vale notare che

anche per le persone adulte diplomate e qualificate i tassi di occupazione sono riusciti ad aumentare, durante la crisi, a differenza di quanto rilevato fra i giovani.

Fig. 20 Tasso di occupazione degli adulti, 35-49enni, per titolo di studio



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

OLTRE I 50 ANNI: FAMIGLIE PIENE E OCCUPAZIONE IN CRESCITA; PROTAGONISTI DINAMICI, CON AREE EMERGENTI DI DIFFICOLTÀ

Nel 2016, gli adulti maturi tra i 50 e i 64 anni sono 946.100, 21,5%, più di un quinto della popolazione piemontese. Gli stranieri in questa fascia di età sono relativamente pochi: 57.700, pari al 6,1% del totale.

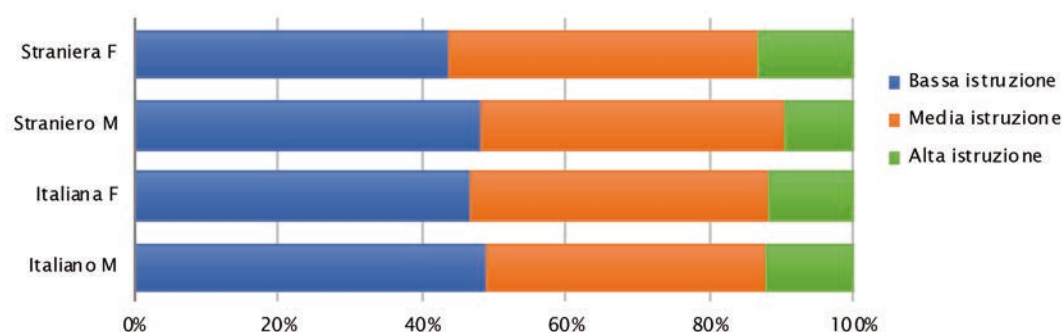
Tra gli adulti maturi la quota di persone che convivono con i genitori è residuale (1,8%, ma perlopiù uomini) mentre oltre la metà vive con i propri figli, con un fisiologico calo dai 50-54enni ai 60-64enni (dal 64% in famiglia con figli al 33%). Al contempo cresce la quota di persone che vivono sole, che nell'ultima fascia di età considerata (60-64 anni) raggiunge il 21% (22% donne e 19% uomini). In questa fascia d'età i livelli d'istruzione sono decisamente minori rispetto a quelle precedenti ma, soprattutto, sono trascurabili le differenze fra i diversi gruppi di popolazione: salvo i maschi stranieri, fra cui i laureati sono al 9%, tutti gli altri gruppi di genere e cittadinanza sono allineati sul valore medio (12%).

La fascia d'età degli adulti maturi ha visto crescere la propria partecipazione all'occupazione negli anni della crisi più di tutte le fasce d'età precedenti. Uomini e donne entrati giovani nel mercato del lavoro, ma con titoli di studio più elevati rispetto alle coorti di ultra cinquantenni che li hanno preceduti (il 52% ha scolarità medio alta), risultano ancora oggi i protagonisti più attivi del mercato del lavoro piemontese, gli unici in crescita costante sia nell'occupazione sia nelle assunzioni.

Osservando il dato anche per cittadinanza si osserva un fenomeno interessante: il convergere dei tassi di occupazione di donne e uomini stranieri verso il tasso di occupazione dei maschi italiani, che significa per le prime una crescita e per i secondi un calo.

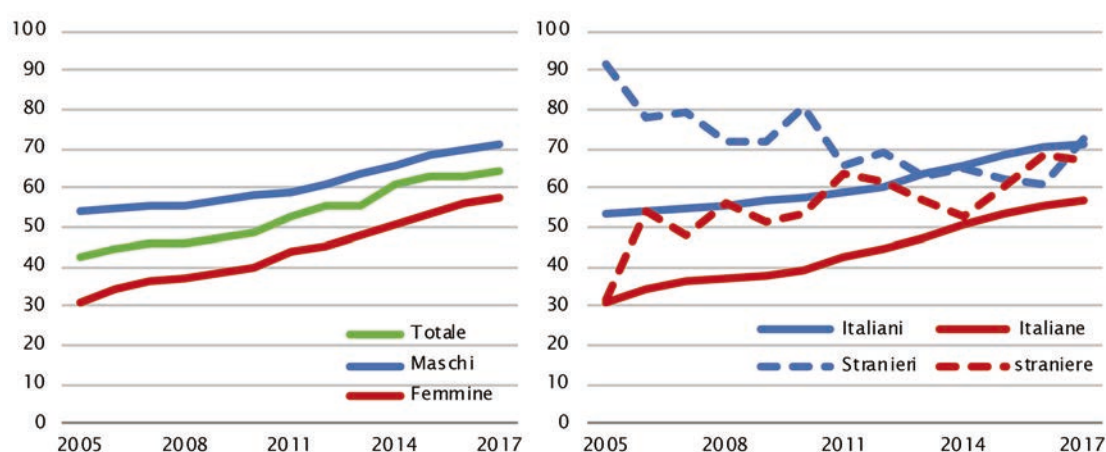
Più in generale, il protagonismo sul mercato del lavoro degli ultracinquantenni non si manifesta solo in direzione della crescita della partecipazione ma anche nell'aumento della disoccupazione: proprio negli anni della crisi i disoccupati 50-64enni sono progressivamente e continuamente aumentati da poco più di 10.000 a oltre 30.000 e non accennano a diminuire con la ripresa più recente. Perdita del lavoro e bisogno di lavorare anche in età avanzata, si affiancano alla forte crescita dei tassi di permanenza nell'occupazione nel dipingere il quadro esistenziale delle persone d'età matura.

Fig. 21 Adulti maturi 50-64enni per livello di istruzione, sesso e cittadinanza (anno 2017)



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

Fig. 22 Tasso di occupazione degli adulti maturi, 50-64enni, per genere e per origine



Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle Forze di Lavoro, elaborazione IRES Piemonte

INDICAZIONI UTILI PER INDIRIZZARE LE AZIONI

Il confronto tra le dinamiche dell'occupazione per fascia d'età accende la lampadina su alcuni fattori da prendere in considerazione quando si ipotizzano azioni mirate verso target specifici nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di non lasciare indietro alcuna fascia d'età o generazione, anzi favorendone le dinamiche di interazione e di complementarità, con uno sguardo rivolto non solo alla congiuntura ma anche al ciclo economico di medio periodo. Alcune domande emergono dalle analisi precedenti:

- *Tramite quali canali le differenti fasce d'età accedono al mercato del lavoro?* La recente pubblicazione del Rapporto Annuale Istat⁶, sottolinea come i giovani sotto i 25 anni ricorrano in misura maggiore all'intermediazione formale, sia istituzionale (centro per l'impiego e agenzia interinale), sia non istituzionale (siti web), grazie anche alla maggiore confidenza con internet; la fascia dei 25-34enni, i giovani adulti, più frequentemente sostiene concorsi pubblici e utilizza più degli altri la stampa e internet per rispondere ad annunci o pubblicare inserzioni, mentre nelle fasce degli adulti e degli adulti maturi il ricorso ai canali formali si abbassa notevolmente sostituito da un intenso utilizzo della rete informale⁷. Quest'ultima ancora una volta conferma la propria maggiore efficacia per trovare lavoro, tanto più se riguarda persone con lunga esperienza e molte relazioni lavorative e personali dietro le spalle. Il problema è come integrare il ruolo di queste risorse per coloro che ne hanno meno? Queste reti, frutto di esperienze di lavoro passate, da intendere come

⁶ Rapporto Annuale Istat 2018, capitolo 2 'Il lavoro e le reti', pag. 101.

⁷ Tuttavia, tra i 50-59enni il ricorso al centro per l'impiego continua ad avere un'importanza rilevante (ISTAT 2018).

legami deboli (Granovetter, 1973), non legami familiari, potrebbero essere favorite anche dalle esperienze che l'alternanza scuola-lavoro attiva per i più giovani?

- *Quali caratteristiche segnalano titoli di studio più elevati?* I laureati, in tutte le fasce d'età, mostrano tassi di occupazione più stabili, ma, come detto, non sempre per figure professionali corrispondenti al loro titolo. Ciò avviene anche per una loro maggior dinamicità nella ricerca di lavoro attraverso l'utilizzo attivo di strumenti per candidarsi o rispondere ad annunci. In generale, coloro che hanno investito in istruzione e formazione sono più inclini a valorizzare il proprio capitale umano tramite canali formali, mentre chi ha una bassa scolarità e le persone di cittadinanza straniera tendono a confidare principalmente nei canali informali, di cui però è meno ricco. Sia gli uni che gli altri canali possono presentare punti di forza, che bisognerebbe puntare ad integrare per trarne il massimo beneficio.
- *Cosa nasconde il continuo calo dell'occupazione delle giovani adulte straniere?* Spesso con livelli d'istruzione elevati, in coppia con figli, magari mutando nel tempo la loro composizione per area di provenienza, sembrano scegliere sempre più di occuparsi della famiglia andando ad accrescere la quota rilevante che le statistiche individuano come "Neet" nella loro fascia d'età. Quali i motivi?
 - La questione economica: perché il costo opportunità di non lavorare risulta più vantaggioso di quello necessario per coprire i servizi di cura alla famiglia?
 - La questione organizzativa: chi non può disporre di una solida e ramificata rete familiare, che metta a disposizione i nonni in funzione di attori fondamentali delle attività riproduttive delle famiglie, come può adottare lo stesso modello organizzativo che sostiene l'occupazione delle giovani madri italiane?
 - La questione culturale: ci sono scelte anche di valore che stanno modificando i comportamenti in questa fascia di popolazione sempre più eterogenea per origine?

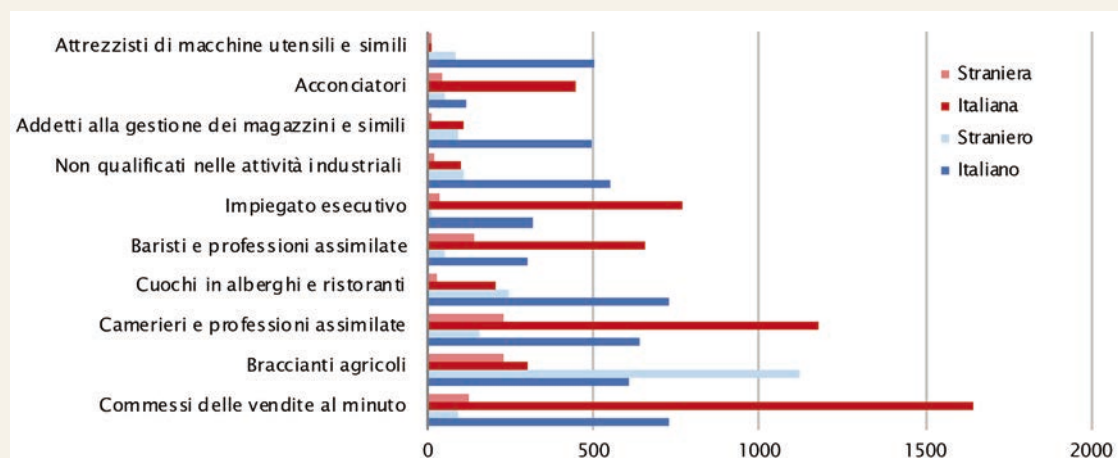
Quel che i dati sui tassi di scolarità dei bimbi piemontesi in età 0-5 ci dicono è che a una piena scolarizzazione dei bimbi di cittadinanza italiana si affianca un calo di quella già più bassa dei bimbi con origini straniere: esiste quindi un fenomeno che su più fronti e per più fasce d'età risulta da monitorare e verso cui meriterebbe intervenire con azioni mirate di politica anche regionale.

Box 2: Le professioni della ripresa: dove vanno a lavorare gli assunti nel 2017? Un'analisi per età, genere e cittadinanza

A integrazione delle analisi strutturali proposte nel capitolo, può essere interessante proporre un'informazione altamente congiunturale e qualitativa: osservare quali siano le figure professionali verso le quali sono stati più spesso avviati al lavoro nel 2017 i soggetti appartenenti alle diverse fasce d'età, di genere e di cittadinanza, di cui si sono viste sopra le dinamiche di medio periodo. Ciò di per sé integra le conoscenze sulla partecipazione di ciascun gruppo di popolazione al movimento di ripresa in atto sul mercato del lavoro, ma può anche arricchire di specificazioni non secondarie la comprensione dei diversi universi socio-professionali a cui i diversi gruppi di popolazione più spesso partecipano, precisando il significato che assume per ciascuno l'aumento della partecipazione al lavoro nella fase attuale. Osservando più da vicino i dati sulle assunzioni dei soggetti appartenenti ai singoli gruppi di età⁸ emergono le rappresentazioni seguenti:

⁸ Per individuare le figure professionali più presenti nelle quattro fasce d'età per genere e cittadinanza è stata utilizzata la soglia delle 10 professioni che registrano nel complesso più attivazioni in FTE (Full time equivalent) in un anno, il valore scelto garantisce di mostrare un certo dettaglio anche per le persone di cittadinanza straniera pur garantendo una buona visualizzazione grafica dell'informazione. Per tutte le altre professioni per genere, origine, fascia d'età e professione i dati sono disponibili su richiesta.

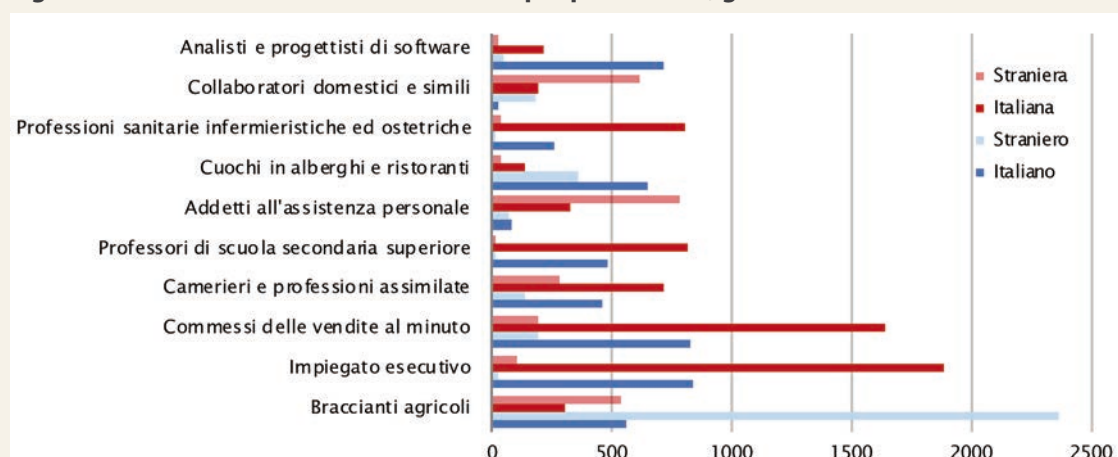
Fig. 23 Avviamenti in FTE⁹ sotto i 25 anni per professione, genere e cittadinanza al 2017



Fonte: SILP e ORML Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

Sotto i 25 anni fra le ragazze italiane le figure professionali che registrano più assunzioni sono le commesse, le cameriere, le impiegate, le bariste, seguite da acconciatrici, braccianti e cuoche. Tra i maschi italiani gli avviamenti più numerosi riguardano le professioni nell'industria, tra cui operai non qualificati, gli addetti alla gestione del magazzino e gli attrezzisti; molti gli avviamenti anche tra braccianti agricoli, commessi, cuochi e camerieri. Decisamente più alta è la concentrazione dei giovani stranieri nella figura professionale del bracciante agricolo, seguita a grande distanza da quella di cuoco e cameriere.

Fig. 24 Avviamenti in FTE tra 25 e 34 anni per professione, genere e cittadinanza al 2017



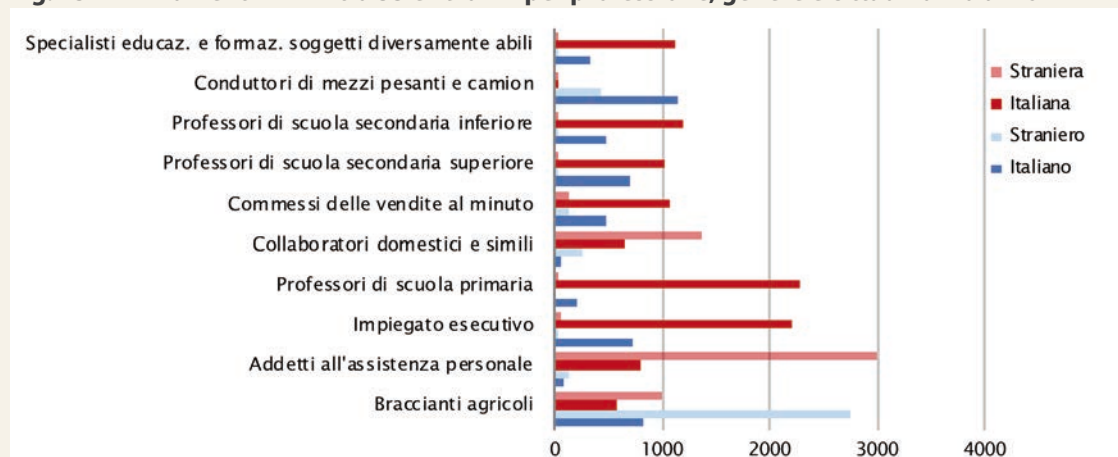
Fonte: SILP e ORML Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

Tra i giovani adulti di 25-34 anni le giovani italiane sono assunte più spesso come impiegate e commesse, seguite da infermiere e insegnanti. Le giovani adulte straniere, invece, vanno a lavorare soprattutto come colf e badanti. Tra i maschi stranieri prevale nettamente il bracciante agricolo, seguito dal

⁹ È noto che gli avviamenti al lavoro possono differire fra di loro per durata temporale prevista (da pochi giorni al tempo indeterminato), oltre che per l'orario giornaliero o settimanale che le relazioni di lavoro cui danno luogo prevedono. La sola numerosità delle pratiche di assunzione potrebbe dunque trarre in inganno nello stilare graduatorie o nell'esprimere giudizi sull'importanza relativa dei diversi settori e delle diverse figure professionali. Si è perciò scelto di ponderare le elaborazioni in base al valore in FTE (Full time equivalent) che viene ad esse attribuito dall'ORML della Regione Piemonte.

cuoco, mentre tra i maschi italiani sono più presenti gli impiegati, i commessi, gli analisti e progettisti di software, seguiti dai braccianti agricoli, ma anche le professioni della ristorazione e dell'insegnamento.

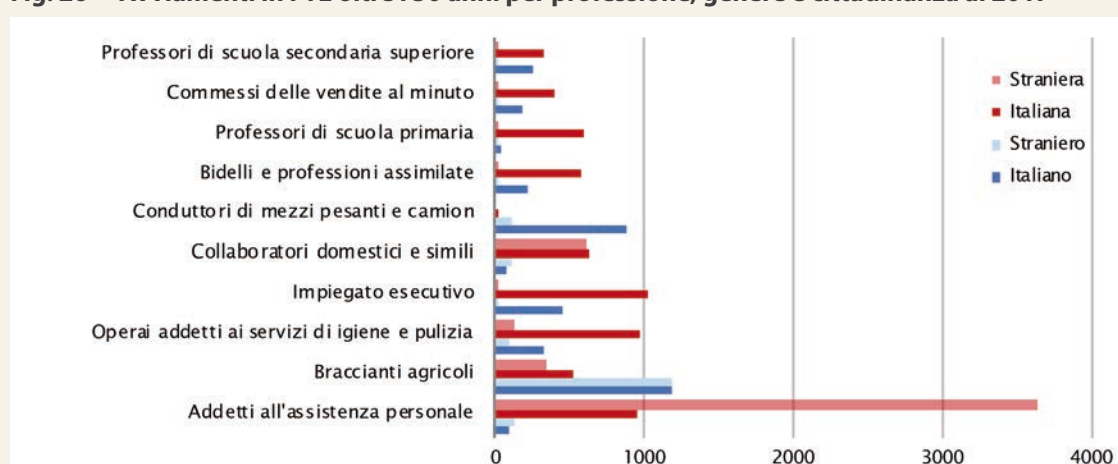
Fig. 25 Avviamenti in FTE tra 35 e 49 anni per professione, genere e cittadinanza al 2017



Fonte: SILP e ORML Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

Tra gli adulti di 35-49 anni le donne italiane sono più spesso avviate come insegnanti elementari, impiegate, professoresse di secondaria inferiore e superiore, insegnanti di sostegno, anche se non manca un discreto numero di avviamenti di adulte italiane ai lavori di colf e badante. Sono però le adulte con cittadinanza straniera che vengono prevalentemente avviate a queste ultime due professioni, che sovrastano ogni altro tipo di impiego. Anche per gli adulti stranieri si conferma una prevalenza di avviamenti nelle professioni di braccianti agricoli, ma emergono anche i conduttori di mezzi pesanti e camion. Anche gli adulti maschi italiani registrano molti avviamenti tra cui i conduttori di mezzi pesanti, ma più numerosi sono gli insegnanti, dei vari gradi scolastici. Seguono poi i braccianti, alla pari con gli impiegati, cui seguono i commessi.

Fig. 26 Avviamenti in FTE oltre i 50 anni per professione, genere e cittadinanza al 2017









Fonte: SILP e ORML Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

Oltre i 50 anni si osserva come le adulte mature italiane siano ancora assunte nelle professioni di impiegate, di insegnanti elementari e di addette ai servizi di pulizia, ma anche nelle professioni di cura, come colf e badanti, che nelle fasce d'età più giovani sono in gran parte appannaggio delle straniere. Le donne mature di cittadinanza italiana trovano comunque lavoro in un'ampia varietà di professioni: dalle impiegate alle bidelle, dalle addette all'assistenza alle addette alle pulizie, e un certo numero anche tra le braccianti. Le adulte mature con cittadinanza straniera, infine, registrano il più elevato numero di avviamenti nella professione della badante, mentre i maschi adulti stranieri si concentrano particolarmente tra i braccianti agricoli. Può sorprendere che anche per i maschi italiani la singola figura professionale più rappresentata negli avviamenti sia il bracciante agricolo, ma gli adulti maturi di cittadinanza italiana sono avviati spesso anche come conduttori di mezzi pesanti, impiegati, bidelli e operai addetti ai servizi di pulizia. Gli avviamenti al lavoro in età matura sono dunque una componente dei movimenti sul mercato del lavoro piuttosto varia e differenziata, il cui peso crescente ne fa un oggetto interessante di approfondimento.

Alla luce di questi ulteriori dati, fra le osservazioni possibili - oltre ad alcune più note, come la tipizzazione per genere delle professioni coinvolte negli avviamenti - vale la pena proporre una integrazione sulla questione delle donne straniere con figli non occupate. La frequenza con cui le famiglie di giovani adulti immigrati compaiono fra i gruppi maggiormente colpiti dalla povertà (cfr. Contributo di M.C. Migliore per l'Osservatorio Demografico e Territoriale del 2018) può essere spiegata anche dalla frequenza di famiglie con figli e un'unica fonte di reddito: un monoreddito che potrebbe essere particolarmente basso, alla luce delle professioni tipicamente intercettate dalla popolazione maschile con cittadinanza straniera.

PER APPROFONDIRE

-  Abburrà, L. e Durando, M. (2018), *Il mercato del lavoro in Piemonte nel 2017*, contributo per la relazione annuale sulla situazione socioeconomica e territoriale del Piemonte 2018, IRES Piemonte.
-  Abburrà, L. e Donato, L., *L'occupazione matura: al lavoro dopo i 50 anni nel Piemonte in lenta ripresa*, Contributo di ricerca 258/2017, Ires Piemonte.
-  Donato, L. e Abburrà, L. (2018), *I piemontesi al lavoro: diverse generazioni all'uscita dalla crisi*, contributo per la relazione annuale sulla situazione socioeconomica e territoriale del Piemonte 2018, IRES Piemonte.
-  Migliore, M.C. (2018), *Popolazione: aggiornamento delle dinamiche e una lettura per generazioni, genere e cittadinanza*, Contributo di Ricerca, Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte, IRES Piemonte.
-  Nanni, C. (2018), *I livelli di istruzione nella società piemontese: differenze per genere e cittadinanza*, contributo per la Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 2018, IRES Piemonte.
-  Vernoni, G. (2018), *Il lavoro autonomo in Piemonte tra 2008 e 2016*, contributo per la relazione annuale sulla situazione socioeconomica e territoriale del Piemonte 2018, IRES Piemonte.





3

L'IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE

L'IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE

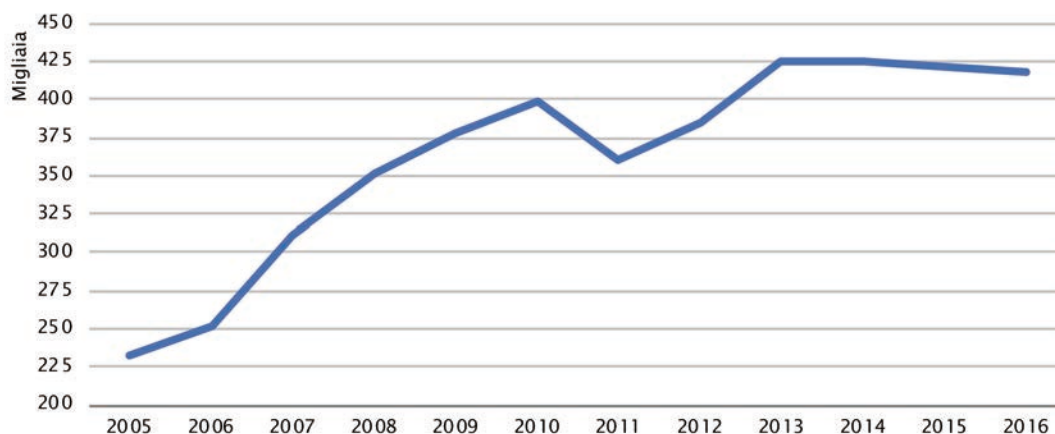
GLI STRANIERI RESIDENTI

All'inizio del 2017 gli stranieri regolarmente presenti in Piemonte sono circa 419mila, il 9,5% della popolazione residente. I cittadini non comunitari sono circa 250mila. Rappresentano il 5,7% della popolazione e il 60% del totale degli stranieri residenti.

Una presenza stabile

Il Piemonte è la quinta regione italiana per numero di residenti stranieri, mentre l'incidenza sulla popolazione regionale è più bassa di quella registrata nelle principali regioni del Nord Italia (con un massimo di circa il 12% in Emilia Romagna) e nella media della ripartizione nazionale (10,5%). Dal 2013, la popolazione straniera smette di aumentare¹. Questa inversione di tendenza è dovuta soprattutto all'incremento di coloro che, regolarmente presenti da almeno dieci anni, hanno potuto ottenere la cittadinanza italiana. Si passa dalle 6.300 acquisizioni del 2013 alle 20.400 del 2016, con una crescita stabile nel tempo.

Fig. 1 Popolazione straniera residente - Dinamica 2005-2016 (x1.000)



Fonte: Elaborazione Regione Piemonte - Settore Politiche del Lavoro su dati ISTAT

Qualche elemento di discontinuità

Insieme ad un processo di stabilizzazione della presenza immigrata nella nostra regione, osserviamo, nei nuovi ingressi, alcuni elementi di discontinuità, che riguardano i Paesi di provenienza, la composizione di genere, la composizione di età e le caratteristiche di inserimento lavorativo. Tali discontinuità pongono alle politiche per l'integrazione nuove questioni, che saranno oggetto di approfondimento nelle pagine seguenti.

CAMBIA LA COMPOSIZIONE DELLA PRESENZA STRANIERA

In Piemonte sono rappresentate ben 173 diverse nazionalità (comprese quelle UE). La comunità straniera più rappresentata nella nostra regione è la rumena. Le nazionalità non UE più rappresentate sono la marocchina e l'albanese. Dalla tabella sottostante si rilevano significativi cambiamenti nelle presenze per gruppi nazionali nel quinquennio considerato. Si evidenzia una lieve riduzione della comunità

¹ La flessione di residenti stranieri nel 2011, rapidamente recuperata, è dovuta alle operazioni di censimento, come avviene solitamente anche per gli italiani: si cancellano gli irreperibili che poi possono tornare ad iscriversi.

marocchina, storica presenza della nostra regione e l'aumento degli stranieri di origine nigeriana, senegalese, egiziana e cinese.

Tab. 1. Gli stranieri residenti in Piemonte (2012-2016)

PRIMI 15 GRUPPI NAZIONALI	2012	2017	Variazioni 2012-2017		2017 % F
			assolute	%	
Romania	122.061	148.136	26.075	21,4	56,2
Marocco	57.209	54.964	-2.245	-3,9	49,1
Albania	43.001	41.578	-1.423	-3,3	49,4
Cina	14.219	19.562	5.343	37,6	49,8
Perù	12.574	12.013	-561	-4,5	59,3
Ucraina	8.199	10.386	2.187	26,7	78,8
Nigeria	4.905	10.079	5.174	105,5	47,0
Moldova	10.285	9.689	-596	-5,8	64,3
Senegal	5.337	7.001	1.664	31,2	28,1
Egitto	4.203	6.979	2.776	66,0	37,2
Macedonia	7.397	6.809	-588	-7,9	50,2
Filippine	5.023	6.168	1.145	22,8	56,8
India	3.306	4.826	1.520	46,0	41,0
Tunisia	4.382	4.643	261	6,0	42,2
Ecuador	4.708	4.417	-291	-6,2	58,0

Fonte: Elaborazione Regione Piemonte – Settore Politiche del Lavoro, su dati ISTAT

TRA I NUOVI ARRIVI, DIMINUISCE LA COMPONENTE FEMMINILE

Il rapporto di genere della presenza straniera in Piemonte si presenta equilibrato, con una leggera prevalenza della componente femminile, al 52,8% dei residenti stranieri (IDOS, Dossier immigrazione 2017), anche se con grande variabilità rispetto alle provenienze. Tra i nuovi permessi di soggiorno rilasciati dalle questure a cittadini non comunitari in Piemonte nel corso del 2016 invece il 59,6% sono maschi e solo il 40,4% femmine. Tra i richiedenti asilo e i rifugiati nuovi arrivati solo il 13% sono donne (1.958 su 14.709).

LA DISTRIBUZIONE PER ETÀ

Si registra l'aumento della fascia di età più avanzata: crescono le persone sopra i 50 anni e si riduce la quota dei giovani tra 15 e 29 anni. Tra i richiedenti asilo ed i rifugiati in Piemonte la fascia d'età più rappresentata è quella dei 18-25 anni (quasi il 60%). I bambini nati in Piemonte da genitori stranieri sono stati 6.048 (Istat Piemonte, 2016). I minori stranieri non accompagnati in Piemonte sono 457, il 2,5 del totale presente in Italia.

LA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO

La presenza straniera è più elevata, superiore al 10%, nei Quadranti Sud Est e Sud Ovest, dove forte è la domanda di lavoro agricolo stagionale, settore meno colpito dalla crisi. L'incidenza minore si osserva nel Quadrante di Nord-Est (8,1%), dove si scende al 6%, nel Biellese e nel Verbano-Cusio-Ossola. Torino si colloca nella media (9,6%).

L'INSERIMENTO LAVORATIVO

Rispetto all'inserimento occupazionale rimandiamo al capitolo 2. Rileviamo in generale come i migranti continuino ad essere maggiormente esposti agli effetti della crisi economica e a un maggior rischio di vulnerabilità sociale. Nel 2017, il tasso di disoccupazione degli stranieri è del 17,4% a fronte dell'8% degli italiani. A tutti i livelli di analisi, sia per genere che per età, gli stranieri presentano uno

svantaggio. L'area di maggiore difficoltà comprende giovani e donne non comunitarie², nonché soggetti adulti compresi nella fascia d'età 30 - 49 anni, sia comunitari che non, con maggiori problematiche per questi ultimi.

L'ANALISI DEI NUOVI INGRESSI

In Piemonte, come nel resto d'Italia, le caratteristiche dei flussi in ingresso sono radicalmente e rapidamente cambiate rispetto al passato.

Come cambiano i canali di ingresso

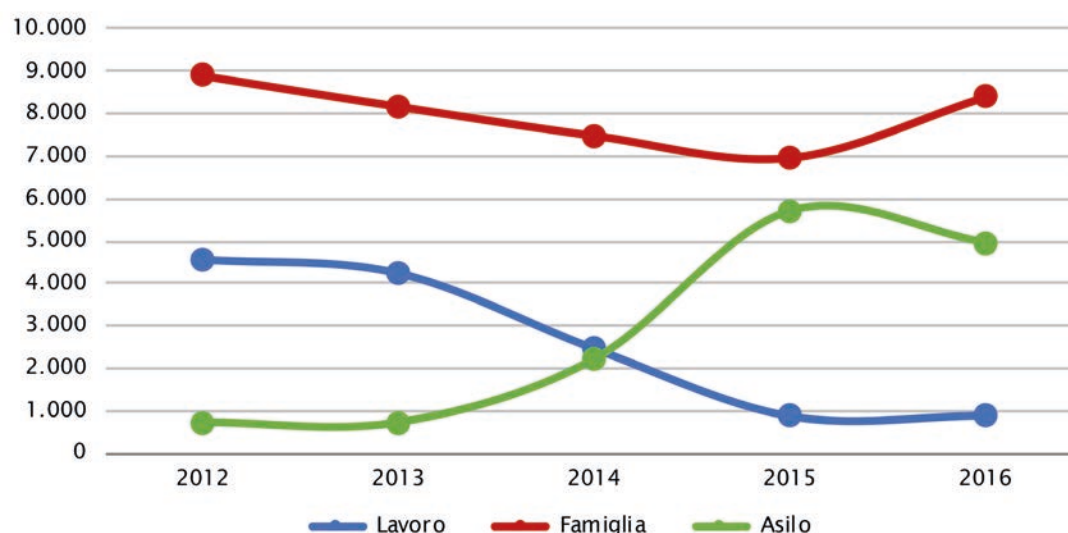
Guardando agli ultimi 5 anni, si osserva come i permessi di soggiorno per lavoro sono diminuiti dal 25% del 2012 a circa il 5% del 2016, mentre i permessi per asilo, richiesta asilo e motivi umanitari sono aumentati dal 4% del 2012 al 29% del 2016. Si mantiene alta la percentuale degli ingressi per ricongiungimento familiare: circa il 50%.

Tab. 2 I motivi degli ingressi

Anno	Lavoro		Famiglia		Studio		Asilo, richiesta asilo e motivi umanitari		Altro		Totale	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2012	4.584	25,2	8.915	49	2.424	13,3	730	4	1.551	8,5	18.204	100
2013	4.260	25,1	8.184	48,3	2.387	14,1	729	4,3	1.396	8,2	16.956	100
2014	2.481	15,9	7.492	47,9	2.001	12,8	2.217	14,2	1.441	9,2	15.632	100
2015	886	5,2	6.962	41	1.901	11,2	5.707	33,6	1.511	8,9	16.967	100
2016	899	5,3	8.410	49,8	1.498	8,9	4.962	29,4	1.107	6,6	16.876	100

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica, Annuari 2014-2017

Fig. 2 L'evoluzione degli ingressi per canale di ingresso



Fonte: Elaborazione Ires Piemonte su dati Istituto nazionale di statistica, Annuari 2014-2017

² Le donne provenienti da paesi non UE hanno livelli di disoccupazione più alti di quelli segnati dai loro connazionali maschi. Nel 2017 il 14% tra gli uomini extracomunitari, contro il 22% per le donne.

Tre sono i fattori che spiegano questi cambiamenti.

- La chiusura dei flussi in ingresso per motivi di lavoro, dovuta alla crisi economica e alla decisione politica di non prevedere nel decreto flussi quote per nuovi ingressi per motivi di lavoro, se non stagionale o di rinnovo di permessi. Da sette anni nel nostro paese non è possibile entrare nè se si ha già un'offerta di lavoro nè se si vuole cercarlo³.
- L'aumento dei flussi in ingresso dal Mediterraneo, dovuta al persistere delle situazioni di instabilità del Nord Africa e al venir meno della collaborazione dei regimi nel controllo e nella selezione dei flussi migratori. La ripresa di tale collaborazione spiega in parte l'assestamento nei nuovi ingressi del 2018.
- La chiusura dei flussi in uscita verso i paesi del Nord Europa, dovuta ai vincoli e alle pressioni politiche europee per una rigorosa applicazione del sistema Dublino⁴, per cui si è tenuti a presentare la domanda di asilo nel primo paese di arrivo.

La composizione dei nuovi ingressi è mista

La maggior parte delle persone che fanno ingresso nel nostro paese transita dalla Libia e proviene prevalentemente e in misura crescente dall'Africa Occidentale dai paesi del Golfo di Guinea, e Orientale dal Corno d'Africa.

Le motivazioni alla base delle partenze dei recenti flussi, i percorsi migratori e le trasformazioni dei profili durante il lungo viaggio sono molteplici.

Possono essere persone partite dal loro paese spinte da povertà e dal desiderio di migliorare le loro condizioni di vita ed essere arrivate in Libia bisognose di protezione a causa del percorso migratorio, migranti diventati rifugiati. Possono essere fuggite ad un conflitto riconosciuto a livello internazionale, ad una persecuzione individuale, ma anche a situazioni di insicurezza diffusa e violenza generalizzata nel loro paese, o ancora ad un impoverimento drastico, dovuto per esempio ad un cambiamento climatico.

Il transito in Libia può inoltre rappresentare un passaggio cruciale nel percorso migratorio, a prescindere da quali fossero le motivazioni all'origine della partenza. Nel canale della richiesta di asilo si inseriscono infatti, in misura sempre maggiore, migranti che hanno vissuto esperienze di grave sfruttamento e violenza.

LA COMPLICATA DISTINZIONE TRA RIFUGIATI E MIGRANTI ECONOMICI

La distinzione tra 'rifugiati' e 'migranti economici' è una questione complessa. Rifugiati ed altre categorie di migranti vulnerabili (minori non accompagnati, donne vittime di tratta) coesistono con i migranti economici.

Se le situazioni reali sono collocabili su un continuum tra 'immigrati economici' e 'rifugiati', le politiche europee e nazionali continuano a fondarsi su queste rigide distinzioni.

La gestione dei nuovi arrivi si muove tra la necessaria tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati, prevista del diritto internazionale, e la discrezionalità nella gestione dell'immigrazione economica, lasciata alle politiche nazionali.

³ Ai sensi del Testo Unico sull'Immigrazione, l'ingresso in Italia per motivi di lavoro deve avvenire nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei 'decreti-flussi', emanati annualmente dal presidente del Consiglio dei ministri sulla base dei criteri indicati nel documento programmatico triennale sulle politiche dell'immigrazione. Dal 2011, i decreti flussi non hanno previsto la possibilità di nuovi ingressi per motivi di lavoro subordinato, ma si sono limitati a prevedere esigue quote riservate a lavoro stagionale e alle conversioni di altri permessi. Anche le 30.000 quote previste per il 2017, ed utilizzate solo in parte, erano infatti riservate quasi esclusivamente a chi già presente sul territorio o a chi verrà a lavorare per qualche mese.

⁴ La Convenzione di Dublino sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee e il relativo Regolamento, che istituisce una banca dati europea delle impronte digitali per chi intende presentare richiesta di asilo, mirano a "determinare con rapidità lo Stato membro competente per una domanda di asilo e prevede il trasferimento di un richiedente asilo in tale Stato membro. Lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo è lo Stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'UE".

Le categorie giuridiche del rifugiato, del titolare di protezione internazionale ed umanitaria sono fondamentali per il diritto internazionale, ma non è semplice, nel contesto sopra descritto, distinguere chi ne ha diritto e chi ne rimane invece escluso, diventando irregolare.

I tassi di riconoscimento di una forma di protezione possono poi prescindere dalle condizioni individuali della persona e cambiare in base alle dimensioni dei flussi e alle scelte politiche.

TRE DIVERSI PERMESSI PER MOTIVI DI PROTEZIONE

Il rilascio dei tre diversi permessi per motivi di protezione (status di rifugiato⁵, protezione sussidiaria⁶ e protezione umanitaria⁷) è variato nel tempo. Dai dati del Ministero dell'Interno, si osserva che, dopo una forte crescita di riconoscimenti in Italia nel 2012 (dovuta alla cosiddetta 'Emergenza Nord-Africa'), nei due anni successivi il tasso complessivo di riconoscimento (in una delle tre forme di protezione previste) si è attestato intorno al 61% delle domande esaminate. A partire dal 2015 il trend si è invertito, e i riconoscimenti sono scesi al 47% nel 2015 e al 39% nel 2016. Ciò è dovuto al perdurare della crisi migratoria legata all'instabilità dei Paesi di origine, alla pressione da parte dell'Unione Europea sul governo italiano verso una gestione più rigorosa e selettiva dei flussi misti in forte crescita e alle pressioni rispetto alla sostenibilità politica di un'accoglienza massiccia (Salis, 2018).

D'altra parte anche le partenze e gli sbarchi possono essere condizionati da scelte politiche contingenti. Senza entrare nel merito, ci limitiamo a registrare che nel 2018 vi è stato un calo degli arrivi del -84% rispetto al 2017 e -81% rispetto al 2016⁸.

La definizione delle diverse categorie di migranti e il rilascio dei diversi titoli di soggiorno dipendono quindi anche da fattori esterni alla loro condizione personale.

L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

A differenza dei migranti arrivati in passato - prevalentemente in modo irregolare e regolarizzati in seguito - i richiedenti asilo:

- hanno diritto a restare sul territorio fino alla definizione della loro domanda di protezione e hanno diritto di lavorare dopo 60 giorni dalla presentazione della stessa
- sono distribuiti, in base a parametri decisi a livello centrale secondo quote regionali, in strutture previste da un sistema nazionale di accoglienza
- non sono liberi di muoversi sul territorio

I richiedenti asilo non possono spostarsi in altri Paesi a causa della normativa europea sull'asilo. Non possono spostarsi all'interno del territorio nazionale o regionale a causa dei vincoli imposti dall'organizzazione dell'accoglienza.

Le diverse opportunità dell'accoglienza.

Ai sensi della normativa vigente⁹, i migranti che chiedono asilo in Italia, dopo una fase di primo soccorso ed identificazione, sono accolti nelle strutture del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR si basa su una rete di enti locali che, in collaborazione con le organizzazioni

⁵ Lo status di rifugiato è il più forte di cui può godere uno straniero che accede al diritto d'asilo in Italia. Ha come presupposto il timore fondato di persecuzione individuale nel suo Paese e consiste in una serie di diritti e doveri riconosciuti alla persona in tutti gli Stati dove è in vigore la Convenzione sui rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951.

⁶ La protezione sussidiaria è introdotta dalla direttiva n. 2004/83/CE (in Italia dall'art. 2, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 251/2007) per l'esigenza di soddisfare i bisogni di protezione diversi dalle ipotesi di timore di persecuzioni individuali che danno luogo allo status di rifugiato. È a questo "complementare e supplementare", in quanto tutela i cittadini nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno: condanna a morte, tortura, trattamento inumano e degradante, minaccia derivante da violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale.

⁷ Qualora il richiedente non rientri nelle fattispecie giuridiche di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/98 Testo Unico sull'Immigrazione, in base al quale non possono essere espulsi richiedenti rientranti in fattispecie concrete meritevoli di tutela per seri motivi umanitari.

⁸ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_12-06-2018.pdf

⁹ Dlgs. n. 142/2015 integrato dal Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 agosto 2016

del terzo settore, promuove un'accoglienza integrata e diffusa sul territorio. Qui le persone possono restare per tutta la durata del procedimento di esame della domanda di protezione, oltre ad altri sei mesi successivi al riconoscimento di uno status ed eventuali possibili proroghe. In caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che è autorizzata la loro permanenza sul territorio italiano.

La normativa prevede poi che, qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, siano apprestate dal Prefetto misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) "limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza".

Di fatto i bisogni di accoglienza sono stati assorbiti da queste strutture "straordinarie" per l'85%, a livello nazionale. Ogni regione però ha adottato modelli diversi.

LA SITUAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E TITOLARI DI PROTEZIONE IN PIEMONTE

Al Piemonte è stata assegnata dal Ministero dell'interno una quota di circa il 7% dei richiedenti arrivati in Italia¹⁰. Con le Prefetture si è stabilita un'ulteriore ripartizione che tiene conto della popolazione residente nelle diverse province e della maggiore capacità dei servizi presenti nel capoluogo torinese. I richiedenti asilo e i titolari di protezione presenti nelle strutture di accoglienza in Piemonte a marzo 2018 erano circa 13mila (Dati della Prefettura di Torino).

Tab. 3 Le presenze in CAS e SPRAR

	PRESENZE CAS		PRESENZE SPRAR		PRESENZE CAS + SPRAR	
	N.	%	N.	%	N.	%
Alessandria	1.636	12,4	164	1,2	1.800	13,6
Asti	989	7,5	133	1	1.122	8,5
Biella	508	3,8	61	0,5	569	4,3
Cuneo	1.989	15,1	58	0,4	2.047	15,5
Novara	1.058	8	0	-	1.058	8,0
Torino	4.531	34,3	923	7	5.454	41,3
Verbania	501	3,8	10	0,1	511	3,9
Vercelli	644	4,9	0	-	644	4,9
Totale	11.856	89,8	1.349	10,2	13.205	100

Fonte: Prefettura di Torino, 2018

LA STRUTTURA REGIONALE DELL'ACCOGLIENZA

La struttura regionale dell'accoglienza ha avuto un'evoluzione, in termini di persone accolte, di associazioni e di cooperative e comuni coinvolti. Sono attualmente 185 i comuni che partecipano, con circa 70 cooperative ed associazioni che gestiscono 412 collocazioni. Più del 60% sono strutture che ospitano non più di dieci persone (Prefettura di Torino, 2018).

La destinazione sul territorio nazionale non tiene conto di eventuali richieste delle persone, né di reti di relazioni personali cui potrebbero far riferimento, è per lo più casuale. Questo elemento è rilevante perché SPRAR e CAS sono tenuti a prevedere misure di integrazione diverse.

Come rilevato dal Rapporto SPRAR 2017 sull'accoglienza: 'le condizioni di accoglienza variano a seconda della tipologia di centro, del tipo di struttura, del livello di professionalità dell'ente gestore, della qualità dei servizi offerti e della durata della permanenza (...). In alcuni casi, infatti, gli standard dei servizi erogati risultano del tutto inadeguati a sostenere i rifugiati nei processi d'inclusione sociale, traducendosi in mero assistenzialismo e costringendoli poi, una volta dimessi dai centri, a fare nuovamente ricorso all'assistenza pubblica'.

¹⁰ www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_28-02-2018_0.pdf

Le misure di integrazione offerte in accoglienza variano a seconda degli enti gestori delle strutture nelle quali approdano i richiedenti, come vedremo meglio analizzando le misure di integrazione lavorativa.

L'IMPORTANZA DELLA QUALITÀ DELLE MISURE DI INTEGRAZIONE

Non potendo contare su reti proprie, come noto fondamentali per trovare lavoro, in particolare in Italia, i servizi di formazione, orientamento e accesso al lavoro proposti durante l'accoglienza possono rivelarsi determinanti, sia per una futura autonomia lavorativa ed economica, sia per l'ottenimento di un titolo di soggiorno regolare sul territorio. Mentre i criteri per l'attribuzione della protezione internazionale sono stabiliti per legge e in maniera piuttosto chiara e rigorosa, la protezione umanitaria lascia un ampio margine di discrezionalità e interpretazione ai membri delle Commissioni Territoriali.

La qualità del servizio di accompagnamento può fare la differenza nella preparazione all'audizione davanti alla Commissione che considera nella concessione della protezione umanitaria, se la persona è inserita in percorsi di inserimento socio-lavorativo. Questo aspetto è considerato rilevante anche ai fini del rilascio di un titolo di soggiorno valido.

I VINCOLI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Il vitto, l'alloggio e la diaria giornaliera percepita durante il periodo dell'accoglienza nelle strutture costituiscono un forte incentivo a restare laddove è stato assegnato il posto. Inoltre, l'allontanamento dal centro di accoglienza deve essere motivato ed autorizzato¹¹. Queste condizioni ostacolano la mobilità delle persone e le loro possibilità di seguire reti personali o nicchie di mercato che potrebbero ampliare le opportunità di domanda di lavoro.

L'accesso al mercato del lavoro in Italia, in maggiore misura per i migranti, avviene attraverso canali informali e contatti individuali, in particolare con altri migranti già inseriti in specifiche nicchie di mercato. L'importanza delle reti per i nuovi arrivati e dei legami con migranti già inseriti in un settore di impiego rappresenta da sempre un importante elemento nell'accesso al lavoro (Rapporto annuale Istat, 2018).

Se anche l'impegno degli operatori dei CAS e degli SPRAR, si rivela efficace nel trovare un lavoro ai nuovi arrivati, ciò non significa necessariamente che permetta loro l'accesso ad una nicchia di mercato in cui vi sia domanda strutturale di lavoro e in cui potrebbero essere più facilmente assunti in modo stabile (Eve Perino, 2017).

Se quindi i richiedenti asilo in Italia non presentano in larga misura le caratteristiche specifiche dei rifugiati in senso stretto, hanno con questi in comune specificità che rendono ulteriormente problematico il loro accesso al mercato del lavoro.

I vincoli alla loro mobilità interna ed internazionale si sommano ad altre specificità proprie dei richiedenti asilo. I lunghi tempi di attesa e l'incertezza sull'esito della domanda di asilo, i più elevati tassi di analfabetismo nei paesi da cui provengono, il passaggio in Libia e i traumi che possono aver subito durante il difficile percorso migratorio, sono ulteriori fattori che rendono più difficili i percorsi verso un'autonomia.

Il Refugee's Gap del Piemonte

Recenti ricerche quantitative e qualitative convergono, da diverse prospettive e utilizzando fonti di dati eterogenee, nel dimostrare le difficoltà dei richiedenti asilo, arrivati negli ultimi anni, a trovare lavoro in Italia (cfr. ad esempio Cangiano, 2012; Ballatore e altri, 2017).

Come già evidenziato, il tasso di disoccupazione degli stranieri in Piemonte è quasi doppio rispetto a quello degli italiani. Non è altrettanto facile trovare un dato comparabile disaggregato per richiedenti

¹¹ L'interpretazione da parte delle Prefetture rispetto all'assenza prolungata delle persone dai centri è difforme: alcune cancellano il posto in accoglienza per chi si assenta dalla struttura per più di 72 ore, in altre si è più flessibili o si accordano spostamenti delle persone in altre strutture di accoglienza.

asilo e rifugiati¹², ma analisi che guardano ad esempio alle origini degli stranieri che provengono da paesi in cui elevati sono i tassi di riconoscimento di una protezione, rilevano un divario percentuale nelle probabilità di trovare un impiego, che persiste anche col passare degli anni dall'arrivo sul nostro territorio.

LA DIFFICOLTÀ DI TROVARE LAVORO

In un recente paper (Perino, Eve, 2017), si riprendono i principali riferimenti alla letteratura esistente che evidenzia come i rifugiati abbiano maggiori problemi e impieghino più tempo per integrarsi nel mercato del lavoro. Non solo rispetto ai cittadini ma anche agli altri immigrati. I vari canali di migrazione producono effetti sulle reti sociali e, di conseguenza, sui processi di inserimento lavorativo.

Come sopra evidenziato parlando dei vincoli del sistema di accoglienza, gli stranieri utilizzano meno i canali formali per trovare un lavoro. La possibilità di accedere a reti informali per cercare e trovare un lavoro è pertanto determinante. L'assenza di reti e l'impossibilità di mobilità interna rende per i nuovi arrivati e per i richiedenti asilo e i rifugiati più difficile l'integrazione socio lavorativa. Inoltre differenze emergono nelle modalità di accesso al mercato del lavoro, nei settori produttivi occupati e nelle qualifiche professionali.

Nel corso del 2016 vi sono stati in Piemonte quasi 95.000 avviamenti al lavoro di cittadini non comunitari, che hanno riguardato 58.483 persone. La matrice dei flussi (residenza/lavoro) mostra, non solo una certa permeabilità dei confini provinciali, ma anche di regione, con oltre 5.500 avviamenti in Lombardia e 3.400 in altre regioni non confinanti.

Gli avviamenti che hanno riguardato sicuramente richiedenti asilo e rifugiati sono stati 7.380 (di cui 6.876 anche domiciliati in Piemonte e i restanti che, domiciliati in altre regioni, sono inseriti al lavoro in Piemonte) per 4.681 persone.

Tab. 4 Avviamenti al lavoro per permessi di soggiorno

Permesso di Soggiorno	Assunzioni	Persone
FAMIGLIA	17.626	10.588
LAVORO	32.942	21.032
PERMESSO UE	13.013	7.608
RIFUGIATI	7.380	4.681
ALTRI MOTIVI	1.920	1.280
DATO MANCANTE (*)	21.997	13.294
TOTALE	94.878	

(*) In questi casi manca il motivo del permesso di soggiorno. Dalla nazionalità di queste persone, non risulta una particolare concentrazione dei paesi da cui provengono oggi i rifugiati.

Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche del Lavoro, su dati COB 2016

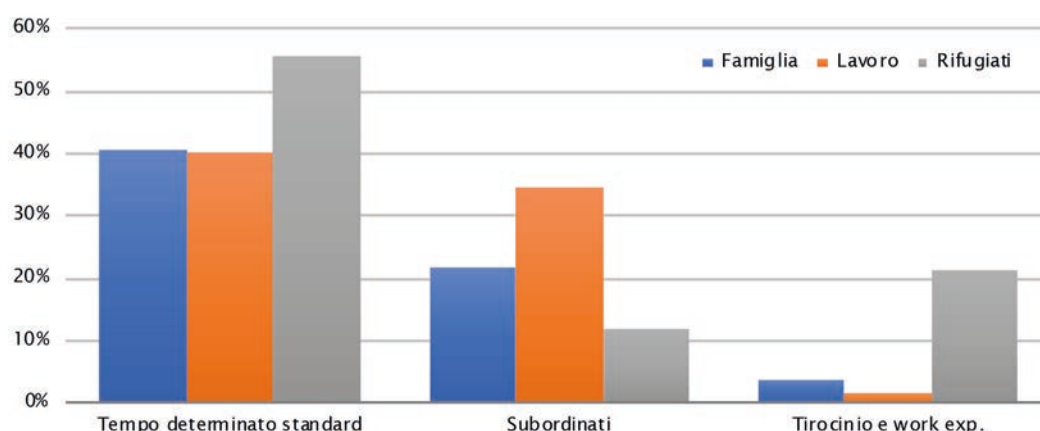
LE PECULIARITÀ DELL'ESSERE RIFUGIATO

La componente femminile rappresenta il 39% degli avviamenti dei cittadini non comunitari in Piemonte, ma solo il 7,4% degli avviamenti di rifugiati. Le differenze più significative nell'accesso al lavoro di richiedenti asilo/titolari di protezione rispetto agli stranieri con altri permessi di soggiorno attengono alle tipologie di contratti di lavoro e ai settori di impiego.

Tra i richiedenti asilo sono più frequenti i contratti di tirocinio (21,1 contro 4%) e gli avviamenti a tempo determinato standard (55,5 contro 43,5%). Netamente sotto la media i contratti in somministrazione (8,4 contro 22,3) e di lavoro subordinato (3,7 contro 12,4).

¹² La rilevazione delle forze di lavoro, <https://www.istat.it/it/archivio/8263>, non consente di individuare, nell'ambito della popolazione immigrata, i diversi tipi di permesso di soggiorno. Questo sottoinsieme di popolazione straniera non è peraltro quasi presente nelle anagrafi comunali da cui attinge l'indagine per definire le unità campionarie da intervistare.

Fig. 3 Permessi di soggiorno per tipologia di contratto

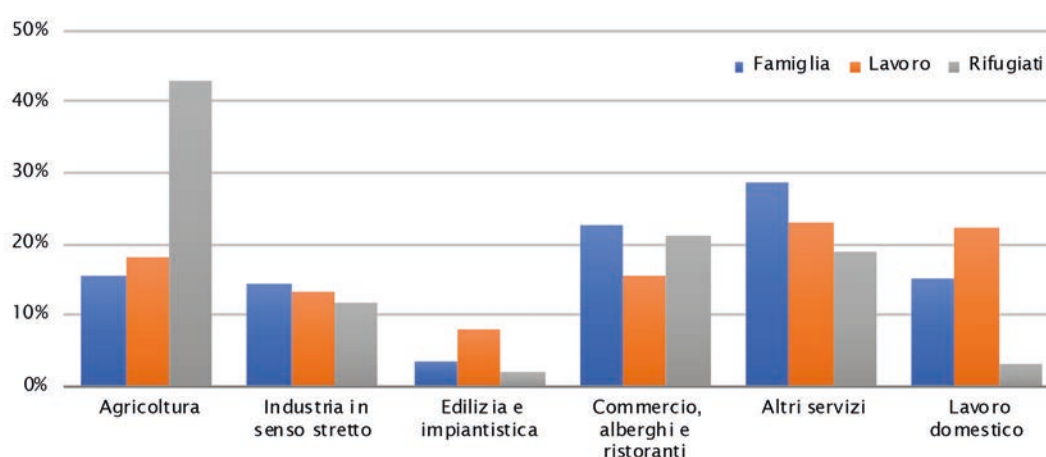


Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche del Lavoro, su dati COB 2016

I cittadini non comunitari in Piemonte lavorano prevalentemente nel settore terziario (65,8%), l'industria occupa il 30,5% e l'agricoltura il 3,7% (Osservatorio del Mercato del Lavoro della Regione Piemonte, 2016). Nei nuovi avviamenti al lavoro per settore di attività nel 2016, accanto al settore terziario (che assorbe tra servizi, commercio, alberghi e ristoranti e lavoro domestico il 58,5% del totale dei nuovi avviamenti), aumentano gli avviamenti nel settore agricolo (21%) e scendono quelli nell'industria (14,5%).

Coloro che entrano attraverso il canale asilo sono più presenti nel settore agricolo e nel commercio, così come nei servizi quali alberghi e ristoranti e sono invece sottorappresentati nel lavoro domestico, nell'industria e nell'edilizia; settori questi ultimi che presuppongono una rete locale e dei contatti personali o referenze, possibili solo con un radicamento sul territorio o con la possibilità di accedere ed utilizzare reti. Gli avviamenti nel lavoro domestico, nell'edilizia e nella metalmeccanica sono infatti ben più numerosi per i cittadini comunitari.

Fig. 4 Permessi di soggiorno per settore di impiego



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche del Lavoro, su dati COB 2016

Richiedenti asilo e rifugiati sono inoltre ulteriormente sottorappresentati nelle professioni qualificate anche rispetto agli altri stranieri, che già svolgono, per il 73,4% professioni poco qualificate (operai o

assimilati); il 13% ha un ruolo da impiegato e solo lo 0,7% ha una posizione dirigenziale. Se rapportiamo questi dati con quelli relativi alla popolazione italiana (31,9% operai, 34,4% impiegati e 7,3% quadri/dirigenti) emerge una concentrazione professionale su profili low skilled soltanto parzialmente spiegata dai titoli di studio (tra i migranti il 51% possiede titoli di studio inferiori - licenza elementare e media - contro il 40% degli italiani).

LE POLITICHE ATTIVE DELLA REGIONE PIEMONTE

Anche al fine di colmare questi molteplici divari, dal 2017 sono state attuate dalla Regione Piemonte quattro misure di politica attiva finalizzate all'inserimento lavorativo e alla ricerca del lavoro, che hanno coinvolto complessivamente 16.000 persone tra disoccupati, disabili e altre categorie svantaggiate¹³. Tutte erano accessibili anche a cittadini stranieri. Il maggior coinvolgimento dei cittadini non comunitari si è avuto per la misura rivolta ai soggetti svantaggiati, che prevedeva tra i beneficiari esplicitamente la categoria dei rifugiati e richiedenti asilo (83% dei beneficiari). Nel target dello svantaggio prevalgono infatti immigrati provenienti dal Nigeria, Senegal, Costa D'Avorio e Mali. I beneficiari sono giovani (oltre la metà ha meno di 25 anni), maschi e in prevalenza privi di titoli di studio (Dati Regione Piemonte, Settore Lavoro, 2018).

Richiedenti asilo e rifugiati possono inoltre accedere ai programmi 'Garanzia Giovani'¹⁴ e 'Servizio Civile'¹⁵.

UN APPROFONDIMENTO SUI PROGETTI DI ACCOGLIENZA DEL PIEMONTE¹⁶

Al fine di delineare i percorsi di formazione, orientamento ed inserimento lavorativo di richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte, l'IRES ha effettuato una serie di interviste esplorative a esperti e ricercatori, operatori, referenti di vari enti che gestiscono o partecipano a progetti di accoglienza.

LE STRUTTURE INTERVISTATE

Constatata l'assenza di una rilevazione sistematica di dati a livello regionale, è stato somministrato un questionario agli enti gestori di progetti SPRAR e CAS tra dicembre 2017 e gennaio 2018. Al questionario hanno risposto 210 strutture di accoglienza (di cui 187 CAS e 23 SPRAR). Sono così state rilevate informazioni relative a 7.898 ospiti (6.841 presenti nei Cas e 1.057 presenti negli SPRAR), che rappresentano circa il 55% del totale dei presenti nelle strutture di accoglienza del Piemonte al momento della nostra osservazione¹⁷. Le risposte raccolte costituiscono l'unica base empirica disponibile in Piemonte per validare alcune ipotesi di ricerca e da cui poter sviluppare ulteriori approfondimenti¹⁸.

I SERVIZI EROGATI NELLE STRUTTURE

Il Manuale operativo dello Sprar¹⁹ prevede le seguenti attività:

- bilanci e certificazione delle competenze
- percorsi di riconoscimento di titoli di studio e qualifiche professionali;
- elaborazione di curriculum vitae;
- preparazione di colloqui di lavoro;
- percorsi di orientamento e formazione professionale;

¹³ <http://www.ires.piemonte.it/index.php/pubblicazioni-m/pubblicazioni-ires>

¹⁴ <http://www.regione.piemonte.it/garanziegiovani/>

¹⁵ <http://www.serviziocivile.gov.it/menusx/bandi/selezione-volontari/bandoord2017/bando-piemonte/>

¹⁶ Questo paragrafo anticipa alcuni risultati dell'indagine dell'IRES Piemonte prevista dall'azione 4 del 'Piano Integrato degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale dei migranti'.

¹⁷ 14.246 in totale, di cui 12.809 residenti nei Cas e 1.437 nei posti Sprar.

¹⁸ La mancata risposta al questionario è in larga misura dovuta all'assenza di iniziative per la ricerca lavoro, come risultato dalle successive sollecitazioni.

¹⁹ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria (settembre 2015): http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf. Pag. 57 – 69.

- ricerca di opportunità di tirocini formativi;
- promozione di borse lavoro e percorsi di apprendistato.

Il riferimento per le misure che devono essere attivate nei CAS è una circolare del Ministero dell'Interno (n. 14906 del 17 dicembre 2014)²⁰ avente ad oggetto 'l'afflusso dei cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane'. La circolare invita i prefetti ad incrementare i posti di accoglienza ed allega delle linee guida nelle quali si invita – ove possibile – ad adeguare le prestazioni oggetto dell'accoglienza temporanea a quelle dell'accoglienza integrata del modello SPRAR. Nella gestione di queste strutture è pertanto possibile accantonare parte delle risorse (calcolate pro capite e pro die, in base alle presenze) per tali misure di integrazione. Queste indicazioni sono poi state declinate nei capitoli e bandi di gara emanati delle Prefetture del Piemonte in modo diverso.

Nelle province di Torino, Cuneo, Alessandria e Biella, ci si rifà agli obiettivi contenuti nel Manuale Sprar. Diversamente, dall'analisi dei bandi di gara di Asti, Vercelli, Novara e del Verbano-Cusio-Ossola, non emergono richieste specifiche di erogazione di servizi relativi a misure di integrazione soci-lavorativa. In questa cornice, le associazioni responsabili dell'accoglienza hanno intrapreso iniziative autonome prescindendo da quanto formalmente richiesto: a volte facendo anche dove non esplicitamente previsto, altre volte non attuando anche laddove espressamente richiesto.

L'insegnamento dell'italiano e il sistema educativo

Nei CAS l'80% degli ospiti è inserito in un percorso di formazione, l'85% negli SPRAR. Le dieci ore settimanali di insegnamento della lingua che l'ente è obbligato a fornire in base ai bandi sottoscritti sono seguite dagli ospiti di pressoché tutte le strutture che hanno risposto al questionario, ma vengono erogate con diverse modalità:

- presso i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione per Adulti).
- presso le strutture di accoglienza, non sempre tenuti da insegnanti qualificati e remunerati ma anche da volontari coinvolti in altre attività.
- in convenzione CPIA ed enti gestori: le persone seguono alcune ore al CPIA, altre in locali di enti gestori, con docenti qualificati e programmi concordati con il CPIA.

L'insufficiente conoscenza dell'italiano viene allo stesso tempo identificata dagli enti gestori come uno degli elementi dell'insuccesso o dell'interruzione di percorsi formativi e/o lavorativi. Il 29% dei centri lo annovera tra le cause della mancata assunzione in seguito ad un tirocinio.

LE DIFFICOLTÀ INCONTRATE NELL'INSEGNAMENTO

Gli enti gestori riferiscono di incontrare difficoltà a:

- far comprendere l'importanza dell'apprendimento dell'italiano - molti richiedenti asilo darebbero priorità ad essere inseriti al lavoro e guadagnare in tempi brevi
- far comprendere l'importanza di adeguarsi agli orari prestabiliti, alle modalità e ai tempi dei percorsi formativi e lavorativi
- organizzare corsi differenziati per target diversi di utenti - oltre agli stranieri residenti da tempo in Italia che devono perfezionare la conoscenza della lingua o conseguire un titolo di studio, gli insegnanti si rapportano ora ai richiedenti asilo, in maggioranza con una scolarità nulla o molto scarsa e che hanno pertanto bisogno di tempi di apprendimento più lunghi e di diverse tecniche di insegnamento;
- trovare sedi idonee ad ospitare un maggior numero di studenti
- organizzare il trasporto per raggiungere le sedi, in caso di strutture isolate sul territorio.

²⁰ http://www.libertacivilimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/circolari/Circ_n_14906_del_17_12_2014_SPRAR_Ministero_Interno.pdf

LE PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Molti degli enti gestori sostengono che l'apprendimento delle lingua durante il lavoro possa essere un'opportunità di apprendimento più efficace di un apprendimento 'scolastico'. Propongono di pensare a modalità di insegnamento più coerenti coi percorsi lavorativi e di potenziare le ore di apprendimento in contesti pratici. Più efficaci si sono rilevati corsi e strumenti specifici (quali vademecum con immagini) sulla terminologia legata a determinati mestieri.

Da un lato si registra, la necessità di potenziare gli sforzi di integrazione linguistica, per facilitare l'inserimento socio-lavorativo degli ospiti. Dall'altro, si rileva negli operatori un approccio pragmatico. A fronte delle difficoltà rispetto ad un investimento di lungo termine in un percorso di apprendimento, che può essere per le aspettative di questo target di popolazione troppo impegnativo, alcuni operatori riferiscono di aver proposto ad aziende inserimenti in tirocinio al solo fine di migliorare le competenze linguistiche delle persone, sottolineando come una conoscenza di base dell'italiano possa essere migliorata in contesti di lavoro. Sono citati esempi di persone appartenenti a 'categorie vulnerabili', con una conoscenza dell'italiano nulla, che è stato più facile inserire in percorsi 'lavorativi' in ambienti 'protetti' che in corsi di insegnamento dell'italiano. Si sottolinea anche il valore 'terapeutico' dell'inserimento lavorativo di persone analfabete, che hanno tratto beneficio dall'uscire dalle strutture di accoglienza e dalle opportunità di interazione sociale offerte in contesti di formazione e lavoro.

La formazione professionale

In 82 centri sui 210 alcuni degli ospiti seguono un percorso di formazione professionale organizzato dall'ente/progetto o dalla Regione Piemonte²¹.

LE CRITICITÀ RISCONTRATE

È in questo ambito che gli operatori rilevano le maggiori criticità. Rispetto alla possibilità di accedere a percorsi formativi regionali, si evidenzia che:

- le scadenze per l'iscrizione ai corsi non sono compatibili coi i tempi degli arrivi: i corsi offerti sono di media - lunga durata ed iniziano generalmente a settembre, mentre gli sbarchi durano tutto l'anno
- il requisito del possesso del diploma di terza media richiesto per molti dei percorsi di formazione professionale regionali (anche per i profili 'non normati', mentre sarebbe sufficiente il titolo estero con la dichiarazione di valore o il test di accertamento delle competenze in ingresso) è difficilmente in possesso di questo gruppo di popolazione.

Si segnala inoltre che i costi della formazione sono elevati e che non è sempre facile avere un numero sufficiente di ospiti per giustificare l'avvio di un corso. D'altra parte è anche difficile redigere un budget, prevedendo i costi necessari alla formazione, perché non è possibile programmare in anticipo quali corsi saranno necessari e per quanti utenti.

LE PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Gli enti gestori propongono di:

- organizzare incontri con gli enti gestori dell'accoglienza per mettere insieme più ospiti interessati ad un percorso nello stesso momento e poter fare economie di scala
- affiancare ai corsi standard regionali corsi più adatti a questo nuovo target di popolazione
- permettere un accesso non vincolato al requisito della terza media
- dar vita a corsi più flessibili, che possano conciliarsi con paralleli percorsi di alfabetizzazione
- costruire corsi modulari e più brevi, funzionali ad un rapido inserimento lavorativo
- realizzare corsi più concreti, collegati ai bisogni del mercato e con stage in azienda
- diffondere e sistematizzare le buone pratiche, ora isolate sui territori
- destinare alla formazione più risorse.

²¹ In questo caso le risposte sono relative a quanti dei centri che hanno risposto e non a quanti degli ospiti presenti.

Riconoscimento di competenze, titoli di studio e qualifiche professionali

In sole 26 strutture di accoglienza sulle 210 che hanno risposto (pari al 12% dei centri) si è intrapreso, per qualcuno degli ospiti, un percorso di riconoscimento di competenze pregresse. Anche nelle risposte aperte, dove si chiedeva di rilevare problematicità, avanzare proposte, segnalare buone pratiche e casi di fallimento, l'aspetto del riconoscimento di titoli e competenze pregresse è stato menzionato marginalmente rispetto ad altre necessità.

Emerge come esperienze concrete in azienda e in corsi di formazione possano rivelarsi più efficaci rispetto a percorsi di riconoscimento di competenze precedentemente acquisite. Per questo target di popolazione il riconoscimento può infatti essere ostacolato da problemi linguistici e culturali. I datori di lavoro preferiscono conoscere personalmente la persona, vederla al lavoro, piuttosto che leggere un curriculum vitae. In alcuni casi si è dimostrata utile la mediazione di un ente formatore che, avendo seguito le persone in laboratori professionali, ha rappresentato una garanzia per l'azienda.

I tirocini

Sui 7.898 ospiti delle strutture che hanno risposto al questionario, 1.136 seguono un percorso di tirocinio. Negli SPRAR è inserito in tirocinio il 47% degli ospiti²², mentre solo il 9% nei CAS. Solo alcuni CAS accantonano risorse da destinare a questa opportunità.

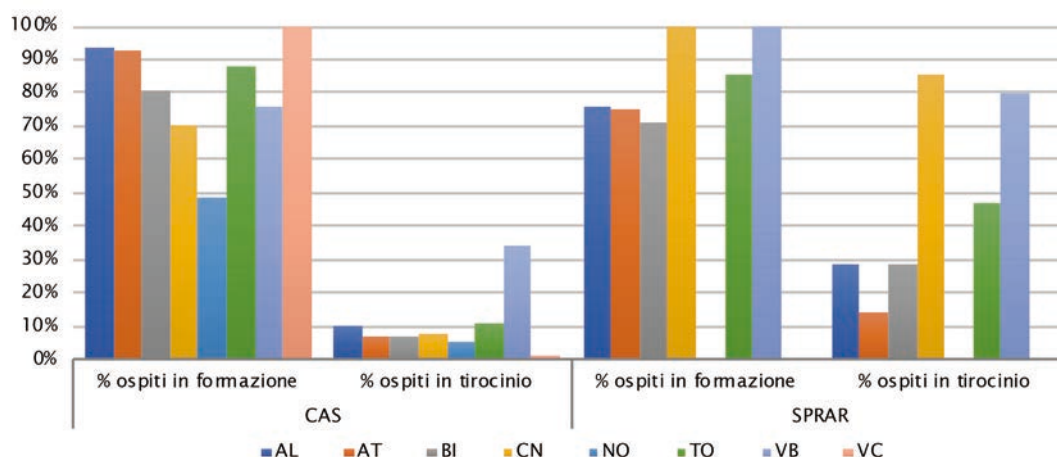
Tab. 5 Permessi di soggiorno per tipologia di contratto

Tipologia	% ospiti in formazione	% ospiti in tirocinio
CAS	80%	9%
SPRAR	85%	47%
CAS + SPRAR	81%	16%

Questo dato assume ancora più importanza se si considera che in alcune province (come Novara e Vercelli) non vi è alcun progetto SPRAR attivo al momento dell'osservazione e che pertanto i CAS rappresentano per i richiedenti l'unica opportunità. Differenze rispetto alle opportunità di tirocinio e di servizi di orientamento ed inserimento lavorativo si riscontrano comunque anche tra i diversi CAS. La collocazione dei CAS sul territorio, data la diversa domanda di lavoro nelle province piemontesi, è un fattore rilevante per le opportunità di accesso al lavoro. Come spiegato in precedenza, i vincoli imposti dalle norme impediscono la mobilità sul territorio e dunque frenano l'accesso al lavoro.

²² Questo dato fotografa la situazione al momento dell'osservazione.

Fig. 5 Distribuzione degli ospiti in formazione e tirocinio per struttura e provincia

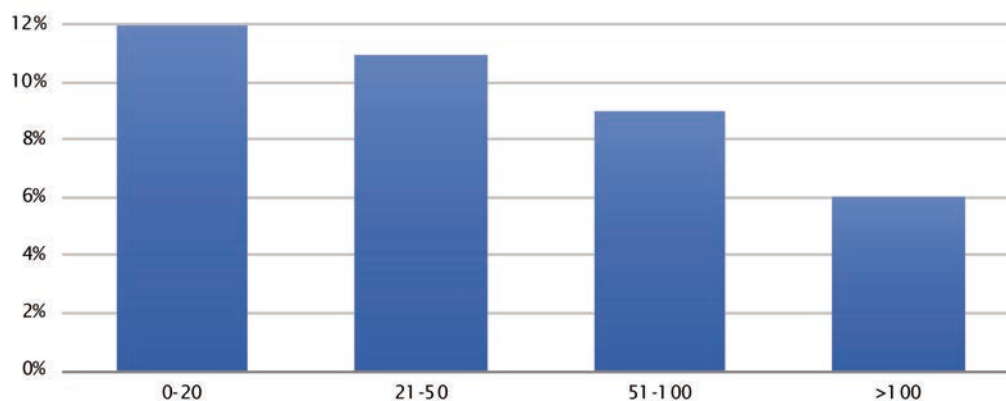


Fonte: Elaborazione Ires Piemonte sui dati del questionario

COSA INFLUENZA LA PROBABILITÀ DI EFFETTUARE UN TIROCINIO

La quota di inserimenti in tirocinio varia in base alla numerosità degli ospiti dei vari centri²³. Paradossalmente - perché i grandi CAS potrebbero fare più economie di scala ed accantonare più risorse - i CAS di piccole e medie dimensioni hanno attivato il doppio di opportunità di tirocinio (12% circa) rispetto a quelli di grandi dimensioni (6% circa). Ciò sembra dipendere più dalle caratteristiche dell'ente ospitante che dalle dimensioni delle strutture.

Fig. 6 Gli inserimenti in tirocinio per dimensione del CAS



Fonte: Elaborazione Ires Piemonte sui dati del questionario

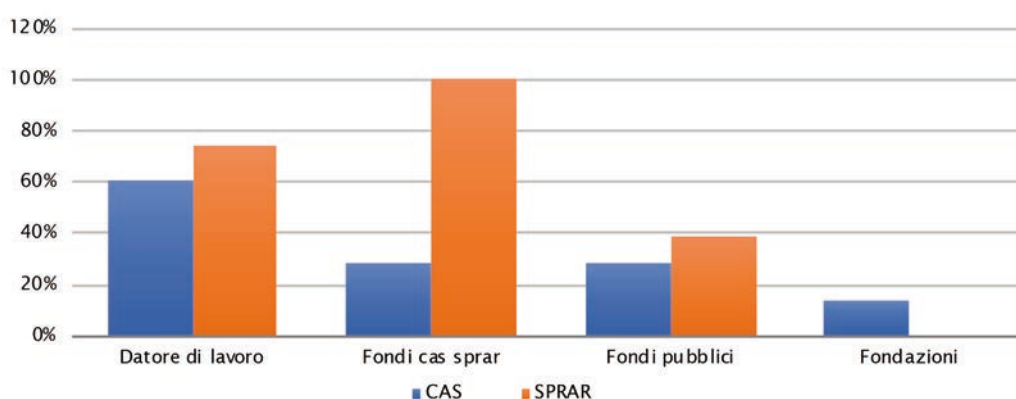
L'esperienza pregressa che l'ente gestore ha maturato sulla categoria dello svantaggio e del disagio sociale e le reti che ha consolidato sul territorio giocano un ruolo rilevante sia nella scelta del modello di accoglienza da proporre che nella volontà e capacità di attivare opportunità lavorative per gli ospiti. Le associazioni che gestiscono un progetto di accoglienza diffusa ed integrata sul territorio sembrano infatti essere riuscite ad intercettare maggiormente la domanda di lavoro. Queste beneficiano dei contatti di più aziende con cui hanno rapporti di fiducia consolidati e alle quali è stato meno difficile spiegare le nuove opportunità offerte dalle politiche attive del lavoro per i richiedenti asilo.

²³ Va precisato che, avendo chiesto agli enti gestori di rispondere aggregando i dati per strutture collocate nello stesso comune, nel caso di una tipologia di accoglienza diffusa in piccoli appartamenti, coordinata da un unico ente gestore, il dato potrà risultare aggregato.

LE MODALITÀ DI RETRIBUZIONE DEI TIROCINI

Rispetto alle modalità di retribuzione dei tirocini, la maggior parte dei centri ha risposto che i tirocini sono retribuiti direttamente dal datore di lavoro. In altri casi da fondi accantonati dai progetti di accoglienza. Oppure da fondi pubblici, quali il buono servizi al lavoro stanziati dalla Regione. Infine da risorse private provenienti da fondazioni grantmaking. Il 100% dei progetti SPRAR ha utilizzato le risorse previste a tale scopo, mentre solo il 29% dei CAS ha accantonato, dalle risorse destinate all'accoglienza, fondi ad hoc per l'avvio di tirocini.

Fig. 7 Le retribuzioni dei tirocini



Fonte: Elaborazione Ires Piemonte sui dati del questionario

PERCORSI DI LAVORO DIVERSI DAI TIROCINI

I tirocini non sono l'unica possibilità di lavoro. A volte gli ospiti partecipano ad attività di volontariato (in alcuni contesti territoriali esiste solo questa opportunità). Alcuni ospiti vengono assunti con contratti di lavoro subordinato, più raramente di apprendistato. Il 'servizio civile volontario' viene altresì menzionato quale possibile nuovo strumento per facilitare l'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo, in quanto coniuga il bisogno di integrazione con la possibilità di svolgere mansioni utili.

GLI ESITI DEI TIROCINI

Le percentuali di assunzione in seguito a percorsi di tirocinio si attestano per quasi tutti i centri tra l'1 e il 10%, con alcune eccezioni rilevanti in positivo che riguardano gli ospiti di alcuni progetti Sprar. Né gli enti gestori dei Cas, né le Prefetture raccolgono sistematicamente i dati relativi ai percorsi seguiti dalle persone avute in accoglienza. Riportiamo qui la percezione dei gestori rispetto all'esito dei tirocini, che peraltro andrebbe pesata col numero di persone in accoglienza per ogni centro. La bassa percentuale delle assunzioni in seguito a percorsi di tirocinio è comunque confermata da dati raccolti da diversi osservatori, quali i dati sulle assunzioni in seguito all'utilizzo della misura del buono servizi al lavoro (Dati Regione Piemonte, Settore Politiche del Lavoro, 2018) e vale pertanto una riflessione ulteriore.

Gli enti gestori evidenziano come il tirocinio costituisca uno strumento indispensabile per avvicinare le aziende a questa categoria di persone. Può essere il primo passo verso una vera e propria assunzione, ma soprattutto l'occasione per arricchire il percorso di formazione, il bagaglio di esperienze della persona e per favorire la conoscenza reciproca. Si chiede quindi vengano destinate più risorse pubbliche per aumentare le opportunità di finanziamento o co-finanziamento degli stessi e che queste risorse possano essere gestite in modo più flessibile e adattabile ai diversi percorsi individuali.

Per fare in modo che il tirocinio costituisca un'opportunità per la persona, è necessario essere in grado di selezionare attentamente le aziende ed abbinare l'azienda giusta ai diversi soggetti interessati al tirocinio. Il rapporto di fiducia con le aziende è un elemento cruciale citato dai più. Si sottolinea l'im-

portanza di chiarire fin dall'inizio obiettivi ed aspettative dell'ente gestore, del soggetto interessato e dell'azienda.

Un altro elemento che condiziona il successo dei percorsi di tirocinio è che vi sia un attento e costante monitoraggio ed intermediazione da parte dell'ente, con incontri tra operatore, datore di lavoro e beneficiari.

Oltre al ruolo formativo del tirocinio, alcuni enti gestori sottolineano la sua funzione come 'contenimento', il suo effetto benefico sulla psiche del migrante e sulla percezione che le comunità locali hanno dei migranti.

I suggerimenti avanzati dagli operatori

Come migliorare le politiche per l'accoglienza? Gli operatori indicano alcune possibili soluzioni. Le riportiamo di seguito suddivise per ambito di policy.

POLITICHE PER IL LAVORO

- Incentivare le aziende ad assumere (anche oltre i 29 anni di età) con un contratto di lavoro stabile, con sgravi fiscali e alleggerimenti burocratici
- Incentivare l'imprenditorialità di richiedenti asilo e rifugiati, valorizzando le loro competenze pregresse (per esempio in ambito agricolo ed edile)
- Coinvolgere di più i Centri per l'Impiego per favorire l'incontro tra domanda e offerta.
- Istituire in tutti i CAS servizi di orientamento al lavoro, formare gli operatori, condividere informazioni sulle opportunità offerte dalle politiche attive del lavoro, fruire di studi sui bisogni professionali per meglio modulare i percorsi di formazione e orientamento degli ospiti.

POLITICHE PER L'IMMIGRAZIONE

- Permettere la conversione del permesso per richiesta di asilo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per ricerca di lavoro.
- Agevolare l'ottenimento di un titolo di soggiorno più stabile per chi è in percorso lavorativo
- Accelerare i tempi per il riconoscimento di un titolo di soggiorno e di un rinnovo dello stesso
- Riconoscere la protezione umanitaria a chi è inserito in un percorsi di inserimento lavorativo e la possibilità di reiterare la domanda ai 'diniegati' che hanno avviato il percorso.

POLITICHE PER L'INTEGRAZIONE

- Migliorare la governance. In alcuni territori manca uno spazio di confronto tra gli attori che partecipano alle politiche di integrazione. Il modello virtuoso dei 'nodi di rete' del 'Progetto Petrarca'²⁴ e suoi "animatori territoriali" potrebbero, anche nell'ambito dell'inserimento socio lavorativo, svolgere un'importante funzione di networking.
- Migliorare le connessioni tra i diversi settori. Sia tra le diverse prefetture, che tra i settori della Regione manca una comunicazione efficace sulle misure di integrazione avviate e su informazioni che potrebbero essere reciprocamente utili per migliorare ed adottare politiche.
- Organizzare incontri istituzionalizzati tra i responsabili dell'accoglienza dei richiedenti asilo e le organizzazioni datoriali e i rappresentanti dell'imprenditoria locale.
- Sollecitare in particolare il coinvolgimento delle medie e grandi imprese, che avrebbero capacità di assorbire numeri più significativi di lavoratori.

POLITICHE PER L'ACCOGLIENZA

- Favorire l'accoglienza diffusa in piccoli gruppi (massimo 20 persone), così da permettere la conoscenza delle persone e la possibilità di costruire percorsi individuali su misura.

²⁴ <https://www.petrarca.eu/nodi-rete>. Il rinnovo del progetto Petrarca sull'insegnamento dell'italiano ai titolari di protezione, alla sua sesta edizione, dimostra infatti di rispondere ad un bisogno di governance strutturale.

- Agevolare la mobilità e l'accesso al trasporto pubblico: prevedere risorse per rimborsare i costi di spostamento e migliorare la rete dei servizi di trasporto.
- Favorire il ruolo dei mediatori culturali²⁵ e coinvolgerli nelle attività con le comunità locali allo scopo di facilitare i processi di integrazione al fine di ridurre la conflittualità sociale.

LA QUESTIONE FEMMINILE

Alcune specifiche difficoltà vengono evidenziate per l'inserimento socio lavorativo delle donne richiedenti asilo. Nelle donne si cumulano molteplici fattori di svantaggio: più elevati tassi di analfabetismo, carenza di esperienze e competenze pregresse, minore conoscenza dell'italiano, fatica a conciliare la cura dei neonati con gli orari dei corsi di lingua, di formazione e con il lavoro. A questi fattori di svantaggio si aggiunge una maggiore diffidenza, in particolare nei confronti di donne nigeriane e di cultura islamica che indossano il velo. Spesso le opportunità di lavoro si restringono ai servizi di pulizia o di cura alle persone. Ciò rischia di produrre ulteriore marginalizzazione delle donne migranti anche per le minori occasioni di interazione sociale. I CAS che ospitano donne potenziali vittime di tratta rilevano infine difficoltà specifiche riguardanti questo gruppo vulnerabile di popolazione migrante²⁶.

Conclusioni

Negli ultimi anni osserviamo una progressiva stabilizzazione della presenza degli stranieri in Piemonte, con un aumento di coloro che, regolarmente presenti da almeno dieci anni, hanno ottenuto la cittadinanza italiana. In questo quadro, si inseriscono i nuovi ingressi, diversi per origine, composizione di genere, composizione di età, caratteristiche individuali e legate ai diversi canali di ingresso.

Le politiche per l'accoglienza devono dunque mirare ad una popolazione sempre più complessa e diversificata. I problemi sono molti: dalle difficoltà di integrazione delle seconde e terze generazioni alla persistente segregazione lavorativa delle donne non comunitarie, fino alle specificità dei nuovi flussi, a loro volta compositi e con alcuni gruppi particolarmente vulnerabili, quali donne vittime di tratta e minori stranieri non accompagnati²⁷ e con un divario nelle possibilità di accesso al mercato del lavoro. In questo capitolo ci siamo soffermati in particolare sui percorsi di inserimento socio-lavorativo dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione in Piemonte. Questo gruppo di popolazione migrante presenta infatti molteplici fattori di svantaggio anche rispetto alla popolazione straniera in generale nell'accesso al lavoro. Le difficoltà incontrate nei percorsi migratori, alcune caratteristiche individuali (quali più elevati tassi di analfabetismo e bassa istruzione, minore conoscenza della lingua, maggiori difficoltà a riconoscere le competenze pregresse), nonché i vincoli imposti dal sistema di accoglienza, che non permettono di seguire eventuali reti personali né nicchie di mercato nelle quali sono già inseriti altri migranti, rendono loro più difficile trovare un impiego.

Le opportunità di integrazione socio – lavorativa offerte dal sistema di accoglienza sono molto diverse, a seconda che si arrivi in uno SPRAR o in un CAS, ma anche a seconda delle capacità dei singoli enti gestori, della loro esperienza pregressa, della loro posizione sul territorio e possibilità di attivare reti e contatti per percorsi di autonomia socio – economica.

L'accoglienza diffusa si rivela un modello più efficace per favorire i percorsi di autonomia delle persone. I corsi di lingua devono differenziarsi e non possono essere gli stessi per adulti italiani, stranieri da tempo residenti in Italia, richiedenti asilo o titolari di protezione con elevate qualifiche professionali acquisite nei loro paesi o con bassi tassi di scolarizzazione e analfabeti.

²⁵ In quasi tutti gli Sprar si utilizzano esclusivamente 'mediatori linguistico-culturali con qualifica professionale regionale', mentre ciò è vero solo nel 35% dei CAS dove si utilizzano invece prevalentemente 'facilitatori linguistici'.

²⁶ A questo target la regione Piemonte dedica una specifica progettazione: 'L'Anello Forte. Rete antitratta del Piemonte e Valle d'Aosta', coordinata dall'Ires Piemonte

²⁷ L'azione 1 del Piano Integrato Migranti coordinata dall'Ires Piemonte è rivolta all'integrazione dei servizi per la presa in carico multidisciplinare dei MSNA in fase di transizione verso l'età adulta.

Il contenuto dei programmi educativi deve poter valorizzare sempre di più valori culturali per persone con un background diverso e le competenze di tutti gli studenti nelle loro diversità.

L'accesso ai percorsi formativi - per i quali non ci sono risorse sufficienti a finanziare corsi per coprire tutte le richieste - se è aperto a tutti (italiani e stranieri) indistintamente, esclude di fatto coloro che non riescono ad accedervi per mancanza di requisiti formali, di competenze riconosciute, di conoscenza della lingua, o perché arrivano in momenti diversi o ancora perché la loro partecipazione è mediata dalle strutture in cui sono in accoglienza. Occorre pertanto pensare a corsi di formazione più flessibili, più brevi, più concreti e più legati ai contesti lavorativi, che rispondano anche alle esigenze di questo specifico gruppo di popolazione migrante.

L'accesso al lavoro, se non è favorito da politiche attive ad hoc, è precluso a categorie di popolazione svantaggiate. Le politiche attive del lavoro vanno però pensate al contempo in modo tale da non creare effetti di spiazzamento e sostituzione sul mercato; un attento monitoraggio ed accompagnamento per l'utilizzo del tirocinio è in particolare necessario.

Le politiche di accoglienza e le misure per favorire l'inserimento socio lavorativo delle persone non devono essere pensate in chiave assistenzialistica, ma tenendo conto che i richiedenti asilo ed i rifugiati sono essi stessi attori sociali e protagonisti dei loro percorsi di vita e di lavoro. Occorre impostare politiche per favorire una loro autonomia già all'inizio del percorso.

Le politiche devono prendere atto che l'immigrazione è un fenomeno strutturale e complesso e che i costi di una mancata inclusione sono più elevati degli attuali costi dell'accoglienza²⁸. A tal fine occorre sistematizzare e diffondere le esperienze virtuose di rivitalizzazione dei contesti locali intraprese con l'arrivo della popolazione straniera.

Una buona accoglienza contribuisce alla trasformazione sociale e responsabile delle comunità locali. Dimostrare che anche piccole comunità possono attivare e ricevere risorse grazie all'accoglienza, creando posti di lavoro per residenti in difficoltà economica ed integrando gli ospiti nel tessuto locale è la nuova sfida dell'integrazione.

PER APPROFONDIRE



Osservatorio permanente sull'immigrazione e il diritto d'asilo in Piemonte.

²⁸ http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf





4

IL SISTEMA SALUTE

La sanità italiana è in una fase di profondo cambiamento.

In parte il cambiamento è determinato dall'esigenza di dover rispondere a nuovi bisogni di salute, come quelli appartenenti a una popolazione sempre più anziana, che deve confrontarsi con le problematiche della cronicità e della non autosufficienza. In parte è dato dal progressivo ridimensionamento, avvenuto negli ultimi anni, di risorse umane e strumentali dedicate all'erogazione dei servizi. In parte sono le innovazioni tecnologiche ad aprire la strada a profonde trasformazioni nel modo di gestire il complesso sistema dell'assistenza sanitaria.

Tutto ciò avviene in un momento in cui si avverte la necessità di compiere importanti investimenti per garantire il rispetto dei principi sui quali si fonda il Sistema Sanitario Nazionale: universalità della copertura, equità di accesso e gratuità delle cure.

Quale significato assumono oggi questi principi? In che modo sono stati applicati in passato e come potranno esserlo in futuro? Quali sono gli obiettivi da perseguire? Quali strategie occorrerà adottare per raggiungerli? A 40 anni dalla costituzione del nostro sistema sanitario - e alla luce dell'esperienza maturata nella nostra regione - il capitolo cerca di trovare una risposta a queste domande.

Il capitolo è diviso in tre sezioni. La prima è dedicata alla descrizione dei principi fondanti del Sistema Sanitario Nazionale. La seconda sezione compie un'analisi dei bisogni di salute dei piemontesi e dei servizi destinati a prendersene carico. La terza illustra le strategie adottate recentemente dalla Regione Piemonte per rispondere ai nuovi bisogni: il Piano della Cronicità, gli indirizzi in tema di sanità digitale, la ripresa dell'attività di Health Technology Assessment, gli investimenti nei nuovi ospedali e nell'assistenza territoriale, le politiche sui temi della logistica, dell'efficientamento energetico e della messa in sicurezza delle strutture.

IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE COMPIE 40 ANNI

Il Sistema Sanitario della nostra Regione (SSR) non esisterebbe se 40 anni fa non fosse stato istituito il Sistema Sanitario Nazionale (SSN), ovvero quel complesso di funzioni, strutture, servizi e attività "...destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio"¹.

Universalità, equità, gratuità: i principi cardine del Sistema Sanitario Nazionale

Il SSN rappresenta una delle forme più avanzate di tutela del diritto alla salute, quello che la nostra Costituzione definisce "diritto fondamentale", i cui principi cardine sono l'universalità della copertura, l'equità di accesso e la gratuità delle cure. Si trattò di una svolta radicale e innovativa: il diritto alla salute viene riconosciuto a tutti, non soltanto a coloro che, essendo lavoratori, avevano possibilità di godere delle coperture delle "casce mutue".

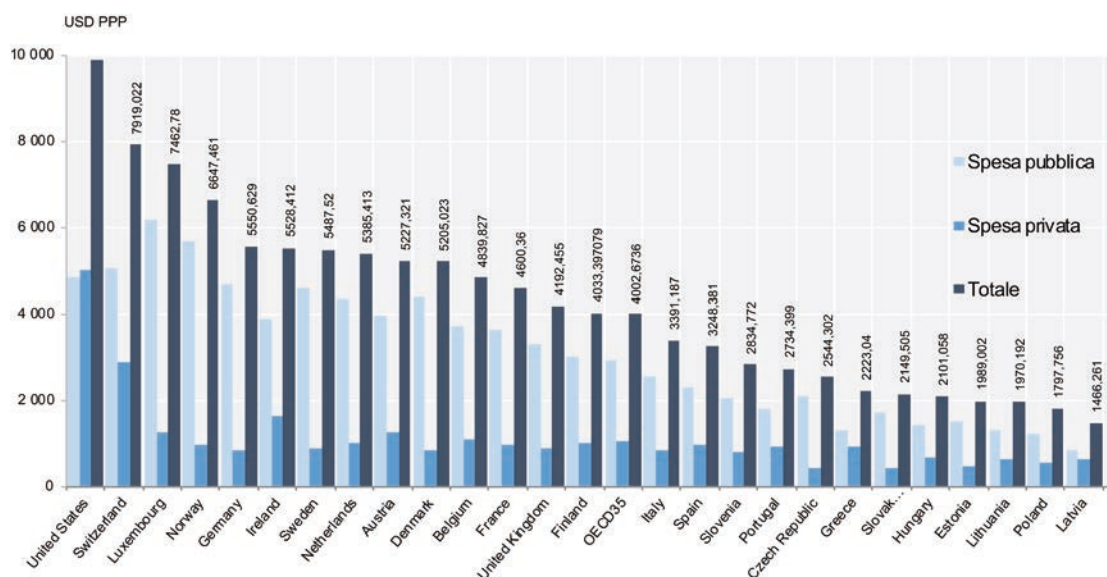
L'universalità è ancora oggi un obiettivo non raggiunto in molti paesi: l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce l'assistenza universale un obiettivo attuale e urgente poiché i risultati di salute ottenuti nei paesi con sistemi sanitari universalistici - ove i cittadini possono ottenere i servizi sanitari di cui necessitano, senza incorrere in gravi problemi economici, ovvero a un costo accessibile per le proprie finanze - sono di gran lunga migliori rispetto a sistemi sanitari basati su coperture assicurative differenziate. Eppure, a 40 anni dall'istituzione del SSN pubblico nel nostro Paese, a fronte dei risultati di salute ottenuti e delle continue raccomandazioni dell'OMS per potenziare o realizzare sistemi sanitari universalistici laddove manchino, si pone ancora la questione della sostenibilità economica a lungo termine del nostro Sistema.

Anche a causa della perdurante crisi economica, si è strutturata una posizione culturale secondo la quale la sostenibilità del sistema sanitario pubblico si risolve in un problema di risorse finanziarie

¹ Legge 23 dicembre 1978, n. 833, "Istituzione del servizio sanitario nazionale", GU n. 360 del 28-12-1978.

necessarie a mantenere la gratuità delle cure, l'universalità e l'equità di accesso alle cure stesse. Osservando però il finanziamento destinato negli ultimi anni alla Sanità pubblica, si nota il progressivo depauperamento che tale settore ha subito, anche in ragione del regime di austerità che ha coinvolto l'ambito pubblico nel suo complesso. Questo tema è ripreso nella recente audizione della Corte dei Conti dedicata al Documento di Economia e Finanza. La Corte denuncia la difficoltà di assicurare i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), in particolare nel settore della cronicità e della disabilità: "La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa nelle crescenti difficoltà di alcune regioni di garantire con carattere di efficienza e appropriatezza i livelli essenziali di assistenza. Ciò riguarda, in particolare, la cura delle disabilità e delle cronicità, sempre più frequenti in una popolazione longeva"². L'Italia non spende di più in ambito sanitario rispetto agli altri Paesi dell'area OCSE: al confronto con i principali stati europei colpiti dalla stessa crisi economica, mostra un investimento in sanità ridotto e tale tendenza si manterrà per i prossimi anni, come si evince dal Documento di Economia e finanza recentemente approvato³. Sebbene, dunque, il nostro SSN sia unanimemente riconosciuto efficace ed economico, è oggetto di contenimenti che ne minacciano il consolidamento e la necessaria riqualificazione.

Fig. 1 Spesa sanitaria pro capite 2016, negli stati europei



Fonte: nostra elaborazione dati da OECD Health Statistics 2017, WHO Global Health Expenditure Database
In ordinata, grandezze monetarie tradotte in Parità di Potere d'Acquisto in rapporto al PIL, espresse in Dollari americani
<http://dx.doi.org/10.1787/888933604229>

La sostenibilità del sistema sanitario non è solo una questione finanziaria

Per riflettere sulla sostenibilità del sistema sanitario occorre aprire l'orizzonte culturale e, come citato in un'indagine effettuata dal Senato della Repubblica⁴, considerare diversi aspetti:

- economici, in senso ampio, come il contributo della sanità alla crescita economico, all'occupazione, al progresso scientifico;

² Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione della Corte dei Conti sul Documento di economia e finanza 2018, Maggio 2018, pag. 13.

³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di economia e finanza, 2018, Sezione II, Analisi e tendenza della spesa pubblica, pag. 35 e 37.

⁴ Indagine conoscitiva sulla sostenibilità del servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità. Senato della repubblica, 10 Gennaio 2018. Disponibile al sito: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/335289.pdf

- ambientali, ovvero il rapporto tra il sistema sanitario e gli altri ecosistemi nei quali l'uomo vive;
- culturali, quali le conoscenze e il sistema di valori alla base delle scelte degli individui e della collettività rispetto ai temi della salute;
- geopolitici, e quindi le scelte dei decisori di fronte ai fenomeni migratori, piuttosto che al confronto con eventi prima sconosciuti, quali ad esempio il terrorismo;
- sociali, dati dai fattori che contribuiscono a migliorare il benessere di una collettività;
- intergenerazionali, ovvero la tutela della salute delle generazioni future.

Esiste però una lettura "diffidente" al tema della sostenibilità, che vede la sanità come un settore caratterizzato da costi elevati, bassi livelli di produttività e diffuse inefficienze, oltre che da scarsi ritorni economici. Una lettura che stenta a riconoscere il contributo che la sanità offre, non solo al benessere delle persone, ma anche allo sviluppo dei territori⁵.

L'Osservatorio europeo delle politiche e dei sistemi sanitari, parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, studia da anni gli effetti della riduzione del finanziamento pubblico destinato ai sistemi sanitari dei Paesi colpiti dalla crisi economica. Alla luce di tali analisi, l'OMS ribadisce con forza che, anche in caso di crisi economica grave, i governi dovrebbero mettere in atto tutte le strategie possibili per garantire un finanziamento pubblico adeguato a mantenere la copertura gratuita e universale delle prestazioni sanitarie essenziali. Gli studi mostrano che livelli ridotti di copertura pubblica dei servizi sanitari espongono le persone a danni economici ingenti, dovuti alle spese volte a limitare un maggior rischio di malattie e di eventi sfavorevoli⁶.

L'EVOLUZIONE DELLA SALUTE E DEI SERVIZI SANITARI

Le conseguenze dell'aumento delle patologie croniche

Il Piemonte è una delle regioni italiane nelle quali la popolazione invecchia di più, in una delle nazioni più anziane del mondo.

AUMENTANO GLI ANZIANI

I residenti in Piemonte erano 4.392.526 nel 2016. Dal 2001 sono cresciuti del 4,2%. Nello stesso periodo le persone con più di 65 anni – 1.100.069 unità nel 2016 – sono cresciute del 23%. Ancora più elevato l'aumento dei grandi anziani, over 80: più 62%. Nel 2016, hanno raggiunto le 344.961 unità. Un fenomeno che può essere letto come un buon risultato per il nostro sistema sanitario regionale, ma non mancano i motivi di preoccupazione.

IL NOSTRO SISTEMA SANITARIO REGIONALE SARÀ IN GRADO DI REGGERE?

Se leggiamo congiuntamente il peso delle diverse classi di età della popolazione, utilizzando l'indice di vecchiaia⁷, osserviamo che nel 2016 in Piemonte erano presenti 198 anziani con più di 65 anni ogni 100 bambini: quasi due anziani per ogni bambino residente. A livello nazionale il valore di tale indice si ferma a 165. Un basso ricambio della popolazione, che mette a rischio la tenuta futura del sistema.

AUMENTANO LE PATOLOGIE CRONICHE E GLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

Come conseguenza dell'invecchiamento della popolazione – anche se l'aumento della speranza di vita è stato accompagnato da un miglioramento nelle condizioni di salute – aumentano le patologie croniche in Piemonte, che richiedono un aumento delle risorse, umane ed economiche, finalizzate a

⁵ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità approvato dalla commissione, Doc. xvii, n. 13), gennaio 2018.

⁶ Maresso A., Mladovsky P., Thomson S., Sagan A., Karanikolos M., Richardson E., Cylus J., Evetovits T., Jowett M., Figueras J. and Kluge H., Economic crisis, health systems and health in Europe: country experience, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2015. www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/279820/Web-economic-crisis-health-systemsand-health-web.pdf?ua=1.

⁷ Anziani con più di 65 anni/bambini con meno di 14 anni.

gestirne l'impatto. In conseguenza dell'aumento dei grandi anziani, con più di 80 anni, crescono le persone con bisogni complessi, generalmente interessate da più patologie e dalle ricadute funzionali di queste. Secondo l'Istat, le persone con limitazioni funzionali rappresentano il 20% degli ultrasessantacinquenni ma ben il 43% degli ultraottantenni. In Piemonte, quindi, quasi 300.000 anziani non autosufficienti richiedono risposte adeguate e appropriate.

MIGLIORA LA SALUTE FISICA E PEGGIORA LA SALUTE MENTALE

Dal 2005 al 2013 sono aumentati del 7,3% gli uomini e del 13% le donne che dichiarano peggiorata la propria salute mentale. L'aspettativa di vita dei pazienti con problemi di salute mentale diminuisce e peggiora la prognosi di una serie di malattie fisiche, in particolare malattie cardiovascolari e respiratorie.

LA SALUTE MENTALE IN PIEMONTE

Grazie ai primi frutti del Sistema Informativo per la Salute Mentale, istituito nel 2010 dal Ministero della Salute, cominciamo ad acquisire informazioni sistematiche sulle risposte ai bisogni di Salute Mentale nelle ASL piemontesi. I nove Dipartimenti di Salute mentale (DSM) presenti in Piemonte erogano servizi ambulatoriali, domiciliari, residenziali e ospedalieri. Nel 2015, 56.770 pazienti sono ricorsi alle cure dei DSM piemontesi, di questi 56,3% sono donne. I pazienti ricoverati nelle strutture residenziali sono 2.869, il 5% del totale. Quasi 54.000 pazienti vivono in famiglia o da soli, supportati da interventi ambulatoriali.

Il numero di cittadini a rischio di incorrere nella loro vita in problemi di salute mentale è ben più elevato rispetto a quelli che afferiscono ai servizi: secondo l'OMS, tra i pazienti che si rivolgono ai servizi sanitari uno su quattro ha problemi mentali, neurologici o di disordini comportamentali, ma queste patologie non vengono diagnosticate né tantomeno trattate. Circa 800.000 piemontesi, quindi, potrebbero incorrere nella loro vita in problemi di salute mentale.

La sfida della riqualificazione della spesa

A 40 anni dall'istituzione del SSN, quale profilo della sanità piemontese è possibile tratteggiare? Universalità, equità e solidarietà vengono di seguito esplorate attraverso l'analisi dell'entità delle risorse impiegate, dei soggetti che ne sostengono l'onere e dell'evoluzione dei servizi erogati.

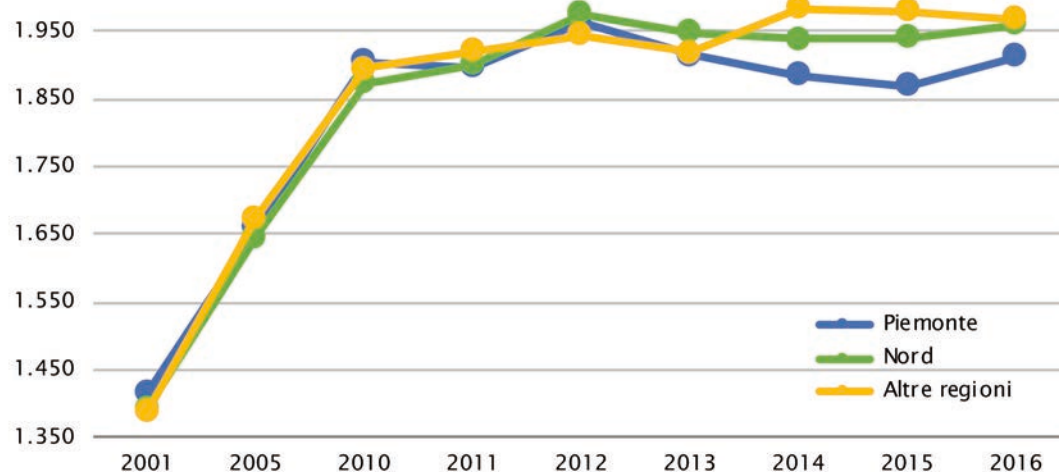
RISORSE FINANZIARIE STABILI E SOTTO CONTROLLO

Sul versante del governo delle risorse finanziarie l'ultimo decennio è stato caratterizzato da azioni di responsabilizzazione delle regioni, attraverso le leve:

- delle Intese, volte a definire il finanziamento e le regole di governo, attraverso specifici Accordi Stato Regioni triennali;
- del monitoraggio dei conti.

La quota spesa dal Servizio sanitario pubblico per ogni piemontese è passata da 1.415 euro pro capite nel 2001 ai 1.913 euro del 2016: se nel quinquennio 2005-10 è aumentata del 15%, in quello successivo, 2010-15, è diminuita del 2%. Dal 2010 il nostro SSR, in Piano di Rientro da quell'anno al 2017, fronteggia con risorse pressoché stabili, e addirittura in diminuzione per un certo numero di anni, bisogni in crescita e diversificati.

Fig. 2 Spesa pro capite del Servizio sanitario pubblico



Fonte: Ministero della Salute, Dati dal Conto Economico delle Asl

DIMINUISCE LA SPESA PER IL PERSONALE

La Sanità è un settore ad alta intensità di lavoro, in gran parte qualificato. Negli anni recenti la disponibilità di personale rappresenta uno dei fattori di maggiore criticità del nostro sistema sanitario. In Italia, l'età media riferita al totale degli addetti ha ormai raggiunto la soglia dei 50 anni, superiore alla media del resto del pubblico impiego. È di 54 anni l'età media dei medici in servizio, di 48 l'età media degli infermieri. I pensionamenti previsti e il conseguente impoverimento degli organici rischiano di condizionare negativamente la capacità di risposta del servizio sanitario ai bisogni dei cittadini, spesso determinando un aumento delle liste d'attesa. A fronte di tali considerazioni, si rileva come all'inizio del millennio si sia costantemente ridotta la quota spesa dal servizio sanitario per gli addetti dipendenti, passata, in Piemonte, dal 38% del totale della spesa nel 2001, al 33,7% nel 2016 (a livello nazionale si spendeva, per il personale dipendente, il 35% nel 2001 e il 30,6% nel 2016). Tale riduzione è causata prevalentemente dagli effetti del blocco del turn over, imposto, in particolare nell'ultimo decennio, alle regioni in Piano di Rientro.

TENDENZE (CONTRAPPOSTE) DELLA SPESA PRIVATA PER LA SANITÀ

I cittadini piemontesi, nel 2015, pagavano 689 euro pro capite per il consumo di beni e servizi sanitari – circa un quarto della spesa sanitaria complessiva. Solo i cittadini della Lombardia, dell'Emilia Romagna, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta⁸ spendevano di più. Nel 2010 i piemontesi spendevano 537 euro: una crescita del 28,3% in 5 anni, a fronte della diminuzione del 2% nella spesa sanitaria pubblica. Tra i beni consumati la voce più rilevante è rappresentata dai farmaci; tra i servizi prevalgono le spese per prestazioni odontoiatriche, i ricoveri ospedalieri e le prestazioni ambulatoriali⁹. La spesa pro capite delle famiglie è più elevata nelle regioni, come il Piemonte, caratterizzate da un valore elevato dei principali indicatori di qualità del Servizio Sanitario. Nel 2015 il Piemonte era al secondo posto tra le regioni italiane nella graduatoria sui LEA.

I Livelli di assistenza erogati: verso la direzione dell'appropriatezza

I pazienti cronici devono essere seguiti nel tempo. Agli operatori si richiede di lavorare in modo integrato per fornire risposte appropriate. In quale contesto regionale?

⁸ Fonte, Osservasalute su dati Istat, vari anni.

⁹ Fonte, Rapporto OASI 2018.

PATOLOGIE AGLI ESORDI E ASSISTENZA SANITARIA NEI DISTRETTI: IL 58% DELLA SPESA

I pazienti si rivolgono ai 33 Distretti delle 12 ASL piemontesi quando le patologie sono agli esordi e vi trovano:

- attività di prevenzione e promozione della salute;
- assistenza primaria: cure primarie, organizzate attorno ai medici di famiglia, e cure domiciliari;
- assistenza erogata negli ambulatori del territorio, consultori, centri di salute mentale, servizi per le dipendenze, poliambulatori;
- assistenza erogata nelle strutture residenziali del territorio, per malati psichiatrici, anziani, disabili psichici e fisici, attività di riabilitazione.

A queste attività il Piemonte ha destinato, negli ultimi anni, circa il 58% delle risorse del Servizio Sanitario, tra personale dedicato e acquisto di beni e servizi. Il Piemonte ha destinato solo il 4% della spesa sanitaria alle attività erogate nei Dipartimenti di Prevenzione, che influenzano lo stato di salute futuro della popolazione contribuendo alla sostenibilità del sistema sanitario. Ma le attività di prevenzione e promozione della salute dovrebbero rappresentare parte costitutiva dell'intero ventaglio dei servizi.

PRESTAZIONI COMPLESSE NELLE STRUTTURE OSPEDALIERE: IL 42% DELLA SPESA

Quando il livello di gravità delle patologie richiede prestazioni più complesse, il percorso di cura prosegue nelle strutture ospedaliere della rete regionale, che erogano attività di ricovero, ordinari o in regime di day hospital/day surgery. Alle attività ospedaliere il Piemonte ha destinato, negli ultimi anni, circa il 42 % delle risorse destinate al Servizio Sanitario.

L'INTEGRAZIONE IN RETE PER VEICOLARE RISORSE, RAZIONALIZZARE I SERVIZI E FORNIRE SOSTEGNO AI CITTADINI

Un'inefficienza di sistema è rilevabile nella sovrapposizione di attività erogate in differenti setting assistenziali – dovuta alla mancata continuità assistenziale, alla dimissione dalle strutture ospedaliere e alla scarsa integrazione sino a oggi esistente tra servizi ospedalieri e servizi territoriali – che generano duplicazione di servizi e ridondanza di prestazioni. L'integrazione in rete consente di fornire servizi più graditi e appropriati, ha un impatto positivo sulla salute dei cittadini e ne stimola il senso di appartenenza. La possibilità di integrare servizi e azioni in rete consente, al contempo, un utilizzo più efficiente delle risorse, aumentando le possibilità di coordinamento tra i diversi attori e facilitando il dialogo tra strutture e territori.

LE RETI DI CURA: UNA SOLUZIONE PER INTEGRARE COMPETENZE

L'esempio della salute mentale

La Salute Mentale piemontese rappresenta un esempio paradigmatico. Negli anni sono state realizzate una molteplicità di reti di cura che consentono un approccio trasversale ai problemi, mettendo in comune risorse, competenze, persone e attività attorno ai bisogni espressi. Nate in forma sperimentale in alcune ASL, si stanno ora diffondendo a livello generalizzato in tutto il territorio regionale.

- Le principali reti a oggi esistenti in Piemonte si propongono la presa in carico di soggetti con:
 - disturbo alimentare, attraverso una rete di servizi di prossimità;
 - disturbi psicotici resistenti al trattamento, attraverso percorsi terapeutici individuali;
 - disturbi della personalità, attraverso un utilizzo specifico e mirato, in rete con gli operatori curanti, dello strumento della psicoterapia;
 - autismo, attraverso ambulatori dedicati, continuità delle cure e supporto alle famiglie;
 - sindrome da deficit di attenzione e iperattività, attraverso un coordinamento dei Centri di riferimento presenti in ogni Asl.

A queste si aggiunge l'attività di Inserimento Eterofamiliare Supportato di Adulti (IESA): persone con disagio psichico inserite in famiglie di volontari.

CAMBIANO GLI SCENARI DI CURA: NUOVE GEOGRAFIE DEI SERVIZI

Scenari di cura in piena trasformazione, come conseguenza del mutamento del quadro epidemiologico. È possibile cogliere tale trasformazione nel tempo mediante l'utilizzo di due indicatori emblematici:

- il tasso di ospedalizzazione, inteso quale risposta “tradizionale” ai bisogni;
- la diffusione dell'Assistenza Domiciliare Integrata, come soddisfacimento del diritto delle persone di restare nel proprio luogo primario di vita e di relazioni.

Negli ultimi 15 anni si assiste a una drastica riduzione del tasso di ospedalizzazione, passato in Piemonte da 180 ricoveri – ordinari e in regime di day hospital – ogni 1.000 residenti nel 2001, a 128,4 nel 2015. Una diminuzione del 30% in 15 anni. Per contro, i casi di Assistenza Domiciliare Integrata¹⁰ sono più che raddoppiati, passando da 1,40 ogni 100 anziani nel 2001 a 3,14 nel 2015. Si tratta però ancora di piccoli numeri, leggermente più elevati in Piemonte rispetto ai valori medi nazionali.

L'aumento del numero di casi è peraltro correlato, nella nostra regione, a una diminuzione delle ore erogate per ogni paziente preso in carico: da 20 nel 2007 a 13 nel 2013¹¹: necessità di adeguarsi alla restrizione di risorse o risposta a bisogni richiedono interventi meno “pesanti” ma più continuativi nel tempo?

L'aspetto più interessante, con riferimento alla modifica degli scenari di cura, riguarda l'avvio di nuovi progetti sul territorio, destinati alla presa in carico dei pazienti cronici, come la rete delle Case della Salute avviata in Piemonte a fine 2016.

SI AMPLIA IL VENTAGLIO DELLE FUNZIONI MESSE A DISPOSIZIONE DAL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Nelle Case della Salute si amplia il ventaglio delle opportunità di cura offerte ai cittadini. Nei Distretti delle ASL oggi possiamo trovare:

- accoglienza e orientamento ai servizi;
- prima valutazione del bisogno;
- Centro Unico di Prenotazione;
- sportello unico socio sanitario;
- attivazione e sviluppo dei percorsi per la cronicità;
- ambulatori infermieristici e attività infermieristiche di comunità.

LA RICERCA DI RISPOSTE AI NUOVI BISOGNI

I dati regionali sulle malattie croniche confermano le tendenze registrate dall'OMS. Nella regione europea, malattie come lo scompenso cardiaco, l'insufficienza respiratoria, i disturbi del sonno, il diabete, l'obesità, la depressione, la demenza, l'ipertensione, colpiscono l'80% delle persone oltre i 65 anni e spesso si verificano contemporaneamente nello stesso individuo¹².

Per rispondere alla domanda di salute che emerge da questa fotografia è già in atto da alcuni anni una profonda trasformazione del SSR, che richiede una forte integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali e l'assunzione di un ruolo più rilevante dei servizi territoriali, che debbono essere pronti a garantire continuità di assistenza per periodi di lunga durata.

Gestire la cronicità in Piemonte con il Piano Regionale

Il Piano Nazionale della Cronicità (PNC) nasce dall'esigenza di armonizzare le strategie a livello nazionale, proponendo un documento condiviso con le Regioni che, compatibilmente con la disponibilità delle risorse economiche, umane e strutturali, individui un disegno comune. Il fine è di contribuire al

¹⁰ Da intendersi come la presa in carico del paziente.

¹¹ Fonte Network non autosufficienza, Rapporto 2018.

¹² Direzione generale della programmazione sanitaria, Piano Nazionale della Cronicità Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, 15 settembre 2016.

miglioramento della tutela per le persone affette da malattie croniche, riducendone il peso sull'individuo, sulla sua famiglia e sul contesto sociale, migliorando la qualità di vita, rendendo più efficaci ed efficienti i servizi sanitari in termini di prevenzione e assistenza e assicurando maggiore uniformità ed equità di accesso ai cittadini.

LINEE DI INDIRIZZO DEL PIANO CRONICITÀ DELLA REGIONE PIEMONTE

La Regione Piemonte ha approvato a febbraio 2018 le Linee di indirizzo per il recepimento del PNC per gli anni 2018 e 2019. Queste contemplano una fase sperimentale delle attività del piano, della durata di 2 anni e con il coinvolgimento di 4 aree pilota, corrispondenti al territorio coperto dai distretti delle ASL TO3 di Collegno e Pinerolo, del Verbano-Cusio-Ossola, Città di Torino e Cuneo 1. Gli operatori delle Aziende sono stati coinvolti dal decisore regionale fin dal primo momento di progettazione del Piano Cronicità in Piemonte, organizzati in "comunità di pratica" che si riuniscono periodicamente e si confrontano sui passaggi da effettuare per implementare l'integrazione delle cure e dei servizi volti alla gestione della cronicità.

Passaggio di riferimento per l'implementazione del Piano Cronicità è l'integrazione delle cure, intesa come superamento della frammentazione della gestione dei percorsi assistenziali dei pazienti affetti da patologie croniche. L'integrazione delle cure è fondamentale per sostenere un sistema coordinato di servizi, con l'obiettivo di avere a disposizione un'assistenza centrata sulle persone, efficiente, sicura e, appunto, sostenibile. Il "paziente" cronico è una persona che vive momenti "acuti" della propria malattia, seguiti molte volte da periodi di attenuazione dei sintomi, momenti in cui la gestione della propria quotidianità può avvenire in condizioni di perfetta autonomia. Occorre quindi che l'integrazione dei servizi, nella sua complessità, avvenga a più livelli e coinvolga tutti i soggetti che ne vengono toccati, in primis, quindi, la persona-paziente.

Un altro degli elementi fondamentali affinché i servizi diventino effettivamente integrati è la comunicazione tra tutti i soggetti che vedrà necessariamente l'introduzione di mezzi innovativi di facilitazione, come, ad esempio, gli strumenti digitali e informatizzati. Le evidenze ad oggi disponibili suggeriscono che un'integrazione dell'assistenza permette di recuperare ingenti sprechi di risorse, un recupero che aiuta la missione di sostenibilità dei servizi.

La sanità digitale come risposta trasversale ai bisogni di salute

La gestione della cronicità, l'estensione della continuità assistenziale fino al domicilio, la centralità del cittadino nella programmazione dei servizi, la dematerializzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi sono solo alcune delle sfide che la sanità pubblica dovrà affrontare nei prossimi anni. Tra le strategie sollecitate dal generale cambiamento in corso, la sanità digitale occupa un posto di primo piano perché più di altre può risultare determinante per garantire i principi di universalità della copertura, equità di accesso e gratuità delle cure e, più in generale, la sostenibilità del SSN.

LA SANITÀ DIGITALE IN PIEMONTE E LA CRONICITÀ: APPROVATE LE LINEE DI INDIRIZZO

La Regione Piemonte ha recentemente approvato le linee di indirizzo di sanità digitale¹³ ispirate alle indicazioni nazionali sulla Strategia per la crescita digitale. L'obiettivo è la semplificazione delle relazioni con i cittadini e l'innalzamento della qualità percepita mediante l'informatizzazione dell'area clinico-sanitaria, la dematerializzazione dei documenti e la piena accessibilità alle informazioni e ai servizi. Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e la telemedicina sono gli strumenti digitali fondamentali per l'integrazione del paziente nella rete dei servizi e per facilitare la continuità assistenziale.

¹³ D.G.R. n. 27-6517 del 23.02.2018. Attuazione del Piano Triennale per l'informatica nella P.A. 2017-2019 e degli adempimenti in materia di Sanità digitale. Linee di indirizzo della sanità digitale Piemontese – Progetti regionali 2018-2020.

Il FSE è lo strumento¹⁴ per consentire al cittadino l'accesso telematico all'insieme dei dati e dei documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario prodotti da medici e operatori socio-sanitari anche di strutture diverse. La DGR che ha approvato le linee di indirizzo ha destinato investimenti specifici per lo sviluppo del FSE, inteso come strumento di integrazione tra i diversi ambiti: ospedaliero, territoriale, sociale e di prevenzione/ promozione della salute. Tale strumento gioca un ruolo chiave nella gestione del paziente cronico in quanto gli consente l'ingresso nella rete dei servizi ad esso dedicati da uno qualsiasi dei nodi coinvolti (Medici di Medicina Generale, farmacia, ASR e servizi socio-assistenziali). Vi è così la garanzia del suo ingresso nel percorso di cure, eliminando il rischio che nel passaggio dall'ospedale al territorio se ne possano perdere le tracce.

Con la telemedicina si tenterà di realizzare in Piemonte la cosiddetta "ospedalizzazione a domicilio", inserendo il paziente in un processo che va dal ricovero in ospedale nella fase di acuzie fino alle cure domiciliari e alla riabilitazione presso la sua abitazione. La logica di rete sarà il modello di riferimento volto a condividere l'informazione clinica, limitando gli spostamenti fisici dei pazienti, la duplicazione di dati e prestazioni e facilitando l'accesso a dati strutturati anche per consentirne l'analisi a supporto delle politiche sanitarie.

L'adeguata copertura economico-finanziaria per sviluppare e incentivare queste azioni è indispensabile, e su questo fronte la Regione Piemonte si è impegnata ad investire circa 24 milioni di euro per il triennio 2018-2020, di cui una parte derivanti da fondi europei¹⁵.

Una Cabina di Regia per l'Health Technology Assessment

Per garantire la sostenibilità del sistema sanitario sono state istituite le Cabine di Regia Nazionale e Regionale di Health Technology Assessment¹⁶ (HTA), organismi che hanno la missione di migliorare la gestione delle tecnologie sanitarie, al fine di offrire ai cittadini servizi di qualità, fondati su rigorose prove di efficacia.

LA CABINA DI REGIA NAZIONALE

È stata istituita dal Ministro della Salute nel 2015¹⁷, al fine di:

- definire le priorità per la valutazione multidimensionale dei dispositivi medici;
- coordinare le attività di valutazione multidimensionale;
- dare gli indirizzi metodologici da seguire nella produzione dei rapporti di valutazione;
- pubblicare e diffondere gli esiti delle valutazioni condotte;
- promuovere l'applicazione degli esiti nelle Regioni e nelle Aziende Sanitarie.

LA CABINA DI REGIA REGIONALE

Sulla scorta di quanto accaduto a livello nazionale, il Piemonte ha istituito nel 2017 la Cabina di Regia Regionale di HTA, per riorganizzare il processo di valutazione e monitoraggio delle tecnologie biomediche¹⁸. Composta dal Direttore Regionale della Sanità, da funzionari regionali, da esperti delle Aziende Sanitarie e dell'IRES Piemonte, la Cabina svolge funzioni di:

- governo della dotazione di tecnologie biomediche delle ASR per programmarne il fabbisogno pluriennale, sulla base sia di evidenze scientifiche che di opportunità locali, e definirne l'appropriatezza allocativa, anche attraverso le informazioni raccolte dal Flusso Informativo per le Tecnologie Biomediche (FiteB).

¹⁴ In attuazione delle disposizioni della L. n. 221 del 17 dicembre 2012.

¹⁵ Programma Operativo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (PON-FESR) 2014-2020.

¹⁶ L'Health Technology Assessment è un approccio multidisciplinare applicato all'analisi delle conseguenze medico-cliniche, sociali, organizzative, economiche, etiche e legali derivate dall'introduzione di una nuova tecnologia.

¹⁷ Legge n.208/ 2015 del 12 maggio 2015, art 1 (2) 552, in attuazione dell'articolo 26 del Patto per la Salute 2014-2016.

¹⁸ DGR n. 82-5513 del 3 agosto 2017 "Governo delle tecnologie biomediche e dell'innovazione in Sanità. Modifica D.G.R. n. 18-7208 del 10.3.2014".

- gestione delle richieste di acquisizione di tecnologie biomediche manifestate annualmente dalle ASR.

Alla Cabina di Regia si affianca una Rete Regionale di HTA costituita da professionisti presenti sul territorio con competenze in valutazione e gestione delle tecnologie biomediche.

LE ATTIVITÀ AVVIATE DALLA CABINA DI REGIA REGIONALE HTA IN PIEMONTE

La Cabina di Regia provvede al coordinamento della Rete Regionale di HTA al fine di:

- facilitare, all'interno di ciascuna Azienda Sanitaria, una funzione di indirizzo per il processo di introduzione e di gestione delle tecnologie biomediche;
- stabilire le priorità di azione sulla programmazione delle tecnologie biomediche;
- istituire un nuovo percorso per introdurre device innovativi nel SSR;
- definire un nuovo Regolamento per valutare e approvare i fabbisogni di tecnologie biomediche;
- dare pareri su richieste di acquisizione di tecnologie biomediche avanzate dalle Aziende Sanitarie;
- studiare i criteri di allocazione delle grandi attrezzature in Piemonte;
- formare il personale sanitario sulle tematiche inerenti l'HTA.

INNOVAZIONE E TRASFORMAZIONE DELLA RETE OSPEDALIERA E TERRITORIALE

Tra responsabilità e competenza, verso nuovi modelli di collaborazione

Dalla costituzione del SSN, l'iniziale compresenza di responsabilità e competenza nel soggetto pubblico è andata progressivamente trasformandosi in un modello che ha confermato la responsabilità della salute allo Stato e alle Regioni e trasferito parte delle competenze a soggetti privati, con particolare riferimento al campo della gestione energetica, della logistica, della realizzazione di nuove strutture sanitarie e infrastrutture tecnologiche. Il modello geografico di una Sanità costretta nei confini regionali e, a cascata, nei territori delle Aziende Sanitarie, si sta quindi trasformando in un modello a rete che raggiunge dimensioni differenti da quelle tipicamente appartenenti al SSN. Si tratta di una Sanità strutturata per percorsi e potenzialmente in grado di confrontarsi con le nicchie di specializzazione nelle quali viene maturata la competenza necessaria alla cura dei processi con i quali i soggetti pubblici possono garantire la tutela della Salute.

I vantaggi per la Pubblica Amministrazione coincidono con la possibilità di aprirsi e confrontarsi, da un lato, con risorse non strettamente appartenenti al mondo della Sanità e, dall'altro lato, con l'acquisizione della specializzazione che l'innovazione e il progresso scientifico e tecnologico hanno ormai trasferito a segmenti di nicchia del mercato. Per i soggetti privati, i vantaggi sono rappresentati dall'incremento della competitività che può derivare dall'interazione con soggetti pubblici, finalizzata alla realizzazione di progetti di ampia portata, e dalla stabilità derivante dall'esercizio di attività nell'ambito della tutela che abbraccia l'interesse della collettività. Il fatto, poi, che tali soggetti siano custodi delle competenze che possono permettere all'Amministrazione di affermare la propria responsabilità in materia di tutela della Salute, sostiene la necessità di un modello aperto di Sanità. In ogni caso, già solo la consapevolezza dell'esistenza di processi che si sviluppano per responsabilità e competenze, permette all'Amministrazione di definire chiaramente e preventivamente i ruoli e le funzioni dei soggetti ai quali si rivolgerà e di strutturarsi conseguentemente, in modo da poter garantire il raggiungimento dei propri obiettivi, sapendo valutare i rischi ed i benefici dei singoli processi.

Il limite è determinato dalla necessità di costituire sistemi e modalità di controllo flessibili, per obiettivi o processi, che non corrispondono agli assetti normativi ed amministrativi definiti su base geografica

o territoriale e, a monte di tutto, dalla difficoltà dell'Amministrazione pubblica di esprimersi sulla fattibilità e sulla sostenibilità di medio periodo di percorsi complessi.

Gli investimenti in edilizia sanitaria e tecnologie

Le caratteristiche degli asset ospedalieri attuali, rispetto alle attese condizioni di adeguatezza e sostenibilità, costituiscono un elemento fondamentale alla base di un possibile cambiamento del modello di sanità operante per competenze concentrate in soggetti pubblici, verso un modello operante per competenze ripartite fra soggetti pubblici e privati. Infatti, considerato come livello massimo di obsolescenza quello di un ospedale vetusto, non attuale rispetto ai modelli funzionali e tecnologici di riferimento, il livello medio di obsolescenza degli ospedali regionali del Piemonte è pari al 70,4%, mentre le strutture ospedaliere obsolete sono circa il 43% del numero totale, e circa i due terzi di queste non potrebbero essere integralmente recuperate a causa di vincoli intrinseci alla realizzazione degli interventi edilizi.

Il fatto che tali strutture, oltre a non essere idonee agli usi attuali, abbiano un basso potenziale all'adeguamento e alla trasformazione, impone riflessioni sull'opportunità di investire per il loro recupero, oppure per la loro trasformazione ad usi più compatibili alle caratteristiche attuali, anche nell'ottica della contrazione del fabbisogno complessivo per l'adeguamento che, per gli ospedali pubblici regionali, si stima pari a circa 1,7 miliardi di euro¹⁹.

LE ESIGENZE DI INVESTIMENTO DELLE AZIENDE SANITARIE

La richiesta di finanziamento regionale avanzata nel 2017 per interventi in edilizia e attrezzature sanitarie è di 445 milioni di euro²⁰:

- gli interventi sono maggiormente ripartiti sul contesto ospedaliero (86% circa) rispetto a quello territoriale (14% circa);
- l'86% circa dell'importo totale riguarda interventi con carattere edilizio, mentre il restante 14% circa interessa interventi sulle apparecchiature biomediche;
- le richieste proposte per l'adeguamento normativo delle strutture sono pari a circa il 33%; la necessità di potenziamento/riorganizzazione dell'attività sanitaria e di supporto (quali, ad esempio, ampliamenti, allestimenti di aree al rustico o introduzione di nuove attività) è pari a circa il 32%; il mantenimento/miglioramento dell'attività sanitaria e di supporto (tra cui ristrutturazione edile-impiantistica e riordino delle attività esistenti) pesa circa il 31% circa; la conservazione delle strutture esistenti corrisponde a circa il 4%.
- si rileva la necessità di intervento su strutture in disuso, per sanare situazioni di fatiscenza e di messa in sicurezza di proprietà aziendali, e di realizzazione di strutture in progetto o costruzione, anche a integrazione di precedenti finanziamenti, per circa il 14%;
- infine, circa il 25% dell'importo totale richiesto si riferisce al completamento di obiettivi già espressi e interventi attuati con precedenti finanziamenti. Il 7% circa dell'importo totale, invece, si riferisce ad interventi propedeutici a ulteriori necessità di finanziamento.

Gli interventi in edilizia corrispondono a circa 387 milioni di euro della richiesta di finanziamento regionale. Tre quarti del valore interessa strutture idonee all'investimento – ossia incluse nella rete ospedaliera emergenza-urgenza e non interessate da processi di trasformazione o sostituzione – di cui 95 milioni di euro si riferiscono a interventi considerati prioritari poiché riguardano opere già avviate, interventi con progetto esecutivo già approvato, nonché interventi finanziati con capitale privato maggioritario.

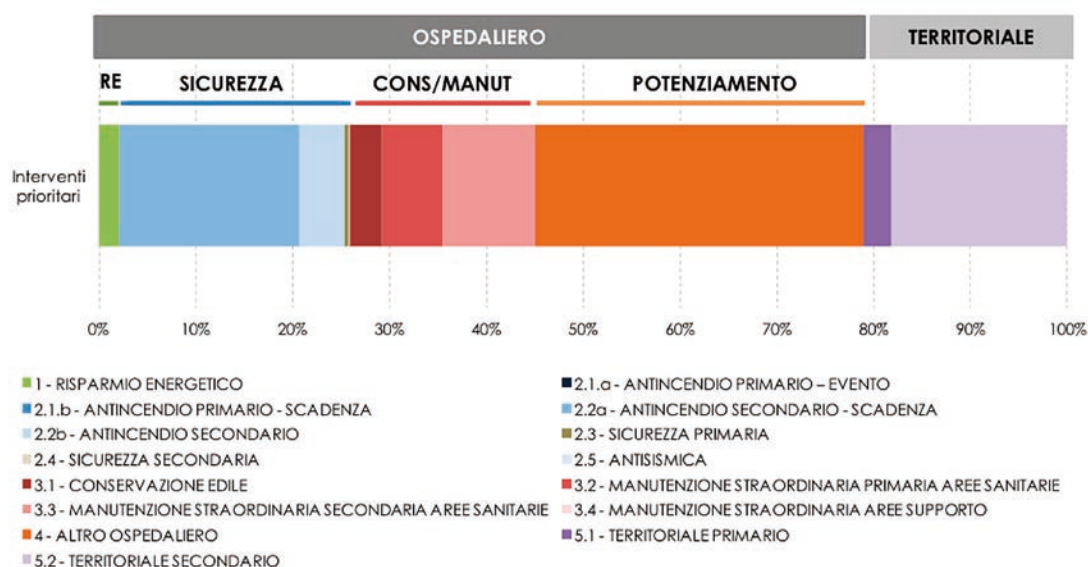
¹⁹ G. Tresalli, L. Sileno, *Qualificazione edilizia e funzionale degli ospedali pubblici regionali - Rapporto annuale 2017*, IRES Piemonte, Torino, 2018.

²⁰ Richieste di finanziamento proposte per l'anno 2017 nel contesto della procedura integrata ai sensi della DGR n. 18-7208 del 10 marzo 2014, ossia gli interventi inseriti nell'applicativo EDISAN (gennaio-febbraio 2017) e le schede di prefattibilità compilate nel DES (marzo 2017) con priorità 2017 nella programmazione triennale 2017-2019.

La Fig. 3 evidenzia l'eterogeneità degli obiettivi d'investimento.

- Il potenziamento e la riorganizzazione dell'attività sanitaria nelle strutture ospedaliere rappresenta la maggior parte della richiesta di finanziamento per interventi prioritari su strutture idonee. Non si tratta di un obiettivo strategico. Rappresenta un'esigenza promossa a livello aziendale che, a parte casi specifici, non si inserisce a pieno in un disegno regionale di riorganizzazione dei servizi e di rinnovamento delle strutture.
- La necessità di completamento degli interventi già finanziati indica come questi non si esauriscano in un solo finanziamento e non raggiungano in modo autonomo gli obiettivi di investimento previsti. Devono essere comunque considerati prioritari, poiché la mancata esecuzione di tali interventi non consente di raggiungere obiettivi di investimento, per i quali sono già state erogate risorse economiche.
- Tra gli interventi prioritari risulta una quota, seppur minima, riferita al risparmio energetico. Neppure questo obiettivo può essere considerato strategico, poiché non consiste in un adeguamento di sicurezza.
- L'adeguamento antincendio delle strutture, invece, è da considerarsi essenziale per via della normativa vigente (DM 19 marzo 2015), che prevede una serie di scadenze tra il 2016 e il 2025 per l'adeguamento alle nuove indicazioni.

Fig. 3 Obiettivi principali di investimento degli interventi prioritari in edilizia sanitaria



Fonte: Procedura integrata EDISAN - DES. Elaborazione Nucleo Edilizia Sanitaria IRES Piemonte, 2017

LA RICERCA DI UNA STRATEGIA REGIONALE E LA PROPOSTA DI CENTRI DI COORDINAMENTO

Alla luce di quanto esposto, gli obiettivi prioritari d'investimento andrebbero indicati come tali a monte della procedura di presentazione delle richieste di finanziamento, lasciando minor margine a interventi poco coerenti con la strategia regionale. Per aiutare la chiara identificazione dei filoni prioritari d'investimento si auspica la costituzione di centri regionali di competenza in grado di definire, nell'ambito di una cornice giuridica, istituzionale, tecnica ed economico-finanziaria chiara, piani di intervento di medio periodo, capaci di coordinare dismissioni, nuove realizzazioni e adeguamenti all'interno di una strategia regionale complessiva di riordino e innovazione della rete ospedaliera e territoriale.

L'innovazione della rete ospedaliera come driver di sviluppo

L'iter finalizzato alla realizzazione dei nuovi ospedali, avviato in Piemonte nel 2015, è uno dei processi che può essere letto secondo il paradigma della responsabilità e della competenza. Le nuove realizzazioni ospedaliere richiedono ingenti risorse e comportano l'acquisizione di competenze tecniche che la progressiva specializzazione tecnologica ha ricondotto a segmenti di nicchia del mercato. Per l'Amministrazione pubblica sono possibili due percorsi.

- Riconoscere la responsabilità e la competenza. È un percorso che si può compiere quando l'Amministrazione può disporre di tutte le risorse necessarie al compimento degli interventi e quando è in grado di definire, valutare ed acquisire le soluzioni che il mercato può offrire in riscontro ai suoi bisogni. Poiché parte di tali soluzioni derivano necessariamente da segmenti di nicchia del mercato, o l'Amministrazione afferma la propria competenza rinunciando a tali soluzioni – e quindi puntando a realizzazioni non innovative o a bassa qualità – oppure si assume il rischio della realizzazione. L'esperienza negativa delle realizzazioni in Partenariato Pubblico Privato deriva proprio dall'incapacità dell'Amministrazione di gestire i rischi che si era impropriamente assunta avocando a sé responsabilità e competenza.
- Riconoscere la responsabilità ma trasferire la competenza e i rischi dell'intervento a soggetti in grado di finanziare e di realizzare l'opera con mezzi, strumenti e tecnologie che appartengono ad ognuno dei segmenti di nicchia del mercato interessato. Poiché tali soggetti sono remunerati nel medio periodo, in funzione dell'investimento sostenuto ma anche della qualità delle prestazioni, il modello del Partenariato Pubblico Privato – fondato sul paradigma responsabilità e competenza, dal quale discende quello dei rischi e della remunerazione – sembra essere una potenzialità nel percorso verso l'innovazione della rete ospedaliera.

MENO OSPEDALI, PIÙ STRUTTURE SANITARIE TERRITORIALI

La riforma della rete ospedaliera e delle strutture territoriali in atto in Piemonte persegue l'obiettivo di differenziare e specializzare l'offerta sanitaria in modo da garantire risposte tempestive, appropriate e di qualità ai diversi e nuovi bisogni di salute. Il potenziamento della rete delle strutture sanitarie territoriali permetterà il ridimensionamento del ruolo degli ospedali, da luoghi onnicomprensivi per la sanità a poli altamente tecnologici e specializzati per il trattamento della fase acuta della malattia o per la diagnostica avanzata.

Lo scenario di medio periodo è quindi caratterizzato da un numero minore di ospedali e da un più alto numero di strutture sanitarie territoriali. All'interno degli ospedali, il progresso in campo medico e tecnologico, da un lato, l'integrazione dei percorsi di diagnosi e cura dall'altro, fanno prevedere una presenza sempre maggiore di prestazioni dalla degenza breve e una contrazione dei posti letto per la degenza ordinaria. Con riferimento a quest'ultimo aspetto è significativa la variazione del numero di posti letto registrati nel 2016 negli ospedali pubblici piemontesi: dai 15.593 posti del 2008 si passa ai 12.612 unità²¹. L'obiettivo fissato dalla programmazione regionale è giungere a 11.088 posti letto²². La scelta della Regione Piemonte per la specializzazione dell'offerta sanitaria è stata dunque caratterizzata da azioni volte a:

- realizzare nuovi ospedali, poli specializzati per il trattamento della fase acuta della malattia o per la diagnostica avanzata, impronta distintiva della nuova rete sanitaria;
- riconvertire gli ospedali mediante il trasferimento delle funzioni complesse ai centri di competenza, capaci di esercitarle con i livelli di qualità appropriati alla loro rilevanza, restituendo le strutture a funzioni sanitarie di consolidamento delle funzioni territoriali.

²¹ Regione Piemonte, Flussi Informativi Regionali.

²² Con riferimento alle disposizioni della DGR 1-600 del 19 novembre 2014, che configura uno scenario di medio periodo, il numero dei posti letto degli erogatori pubblici è pari a 11.088 unità, di cui 10.507 per l'acuzie e 581 per il post acuzie ospedaliero.

In sintesi, l'obiettivo perseguito è la strutturazione di percorsi per la continuità delle cure, che si estendono dall'ospedale al domicilio dei pazienti.

INVESTIMENTI IN PIEMONTE PER NUOVI OSPEDALI E RIORDINO DELLE RETI LOCALI

Il Parco della Salute, della ricerca e dell'innovazione di Torino, la Città della salute di Novara, gli ospedali unici delle ASL Torino 5 e del Verbano-Cusio-Ossola sono i nuovi ospedali che la Regione Piemonte ha in progetto. A questi si aggiungono il completamento dei lavori dell'ospedale Alba e Bra a Verdu-
no e del presidio della Valle Belbo, ed il potenziamento delle strutture di Fossano, Saluzzo e Savigliano. Complessivamente, le progettualità in corso per la realizzazione di nuovi ospedali e per l'innovazione di reti locali di strutture sanitarie comporteranno investimenti pubblici e privati per circa 1,5 miliardi di euro²³. Si riporta di seguito il dettaglio per i Nuovi Ospedali in progetto.

■ **Parco della salute, della ricerca e dell'innovazione di Torino (1.040 posti letto):**

456 milioni per gli edifici, 113 milioni per tecnologie e arredi

263 milioni a carico di Regione e Stato, 306 milioni a carico dei privati

■ **Città della Salute di Novara (711 posti letto):**

320 milioni per gli edifici, 33 milioni per tecnologie e arredi

134 milioni a carico di Regione e Stato, 219 milioni di euro a carico dei privati

■ **Ospedale unico Asl Torino 5 (434 posti letto):**

225 milioni di investimento, di cui 53,9 milioni di risorse pubbliche

■ **Ospedale unico Vco (330 posti letto):**

178 milioni di investimento, di cui 43,1 milioni di risorse pubbliche

MIGLIORA LA QUALITÀ, DIMINUISCE L'OBSOLESCENZA

I progetti citati riguardano Aziende con valori medi critici sia per qualità strutturale, sia per obsolescenza delle loro strutture. Simulando la realizzazione di tali nuovi ospedali e considerando anche la progettualità riguardante il nuovo ospedale unico dell'ASL TO5, il livello di qualità strutturale medio regionale aumenterebbe, passando dal 74% all'83%, mentre l'obsolescenza diminuirebbe, passando dal 70% al 52%.

Verso una regia regionale per la logistica

La trasformazione della rete ospedaliera e territoriale, oltre a corrispondere al tema dei nuovi ospedali trova senz'altro riscontro nel campo della logistica sanitaria, per il quale la Regione Piemonte è orientata verso la definizione di modelli che sistematizzano esperienze episodiche e tentativi di centralizzazione, affermando la responsabilità della Pubblica Amministrazione e aprendosi nel contempo a risorse e competenze di altri soggetti. La definizione di questo nuovo approccio ha beneficiato dell'esperienza maturata da altre Regioni italiane. Esempio è il caso della Regione Emilia Romagna ove dal 2011, nell'Area Vasta di Romagna, è operativo dal 2010 il Magazzino Unico Farmaceutico ed Economico, esperienza di reingegnerizzazione dei processi logistici per la gestione di farmaci, beni sanitari ed economici e prima esperienza in Italia di Centro Servizi Unico. Altre Regioni si sono mosse da tempo con progetti di centralizzazione e/o esternalizzazione a gradi diversi di maturazione: la Toscana, con la costituzione dell'ESTAR-Ente di Supporto Tecnico-Amministrativo unico per tutta la Regione; il Friuli Venezia Giulia, che dal 2015 ha costituito l'EGAS-Ente per la Gestione Accentrata dei Servizi Condivisi.

L'AS@P E I TAVOLI DI LAVORO REGIONALI

A dicembre 2017 l'Assessorato Sanità della Regione Piemonte, in linea con le esperienze ormai consolidate di Emilia Romagna (2011), Toscana (2014), Liguria e Veneto (2016), ha comunicato l'avvio della

²³ Deliberazione del Consiglio Regionale del Piemonte, 8 maggio 2018, n. 286-18810.

costituzione di una nuova azienda sanitaria piemontese (AS@P) ove far convergere le competenze di quei servizi di supporto, e tra questi la logistica, che necessitano di una regia a livello regionale.

Negli ultimi anni la Regione Piemonte ha istituito tavoli di lavoro per la stesura di Capitolati Tecnici per l'affidamento di servizi di logistica sanitaria integrata a livello di Aree Interaziendali di Coordinamento (AIC) o a livello di ASL. Tra questi il Capitolato in preparazione per il servizio di logistica Integrata per le Aziende Sanitarie dell'AIC 3²⁴, che prevede la terziarizzazione della gestione di tutti i materiali in un unico magazzino. È in fase di revisione la gestione terziarizzata dei materiali economici e dei dispositivi per le 2 Aziende di Alessandria in un unico magazzino.

LA RETE DEI LABORATORI E LA MICROLOGISTICA DI REPARTO

La riorganizzazione della rete dei laboratori è stata avviata dalla Regione Piemonte definendo centri Hub e Spoke. Questa riorganizzazione, oltre agli acquisti di nuove apparecchiature ad alta automazione per l'esecuzione dei test, necessita di una riprogettazione delle modalità di trasporto e dei flussi dei campioni tra i nodi della rete. Nel 2017 sono state predisposte le Linee Guida sui requisiti tecnici minimi per contenitori, mezzi di trasporto e tracciabilità dei campioni biologici dai centri di prelievo ai laboratori di analisi. L'attività, la cui conclusione è prevista per la fine del 2018, ha consentito di definire uno schema univoco per tutta la Regione in merito alle modalità di conservazione dei campioni nelle fasi tra il prelievo e il trattamento. Con riferimento alla micro logistica di reparto²⁵, la Regione Piemonte ha effettuato una rilevazione a livello regionale degli strumenti e dei metodi utilizzati. Nel corso del 2018 si intende effettuare una sperimentazione su una o due Aziende campione, particolarmente avanzate nei sistemi tecnologici e organizzativi logistici, per valutare un modello di integrazione logistica.

L'impulso dell'Unione Europea per l'efficientamento energetico in sanità

Nuove reti di attori e nuove forme di collaborazioni sono riscontrabili anche nel campo dell'efficienza energetica in sanità.

Per raggiungere standard minimi di efficienza energetica, l'Unione Europea sollecita gli Stati Membri "a sostenere il settore pubblico nell'esame delle offerte dei servizi energetici (...) impiegando e gestendo contratti di servizio"²⁶. In Italia, per far fronte agli obiettivi europei, il D. Lgs. n. 102/2014 richiama espressamente i seguenti strumenti giuridici e finanziari: i contratti EPC (Energy Performance Contract), anche detti Contratti di Rendimento Energetico; il coinvolgimento di società private come le EScO (Energy Service Company); il ricorso al finanziamento tramite terzi. Gli strumenti citati individuano di fatto nel Partenariato Pubblico Privato lo strumento principale per compiere interventi di riqualificazione energetica.

COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO PER L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

In Piemonte, quasi la metà delle ASR ha fatto ricorso a forme di Servizio Energia, inteso quale erogazione di un comfort mediante la gestione, manutenzione ed esercizio degli impianti di climatizzazione invernale ed estiva. In alcuni di questi casi sono stati stipulati contratti di tipo EPC, nei quali un soggetto "fornitore", cioè una EScO, si obbliga al compimento di una serie di interventi integrati volti al miglioramento dell'efficienza energetica di un edificio di proprietà di un altro soggetto, con mezzi finanziari propri o di soggetti terzi. L'investimento effettuato è ripagato mediante un canone corrisposto dal proprietario dell'immobile e correlato all'entità dei risparmi energetici generati in seguito alla messa in opera degli interventi.

²⁴ ASL VC, ASL NO, ASL BI, ASL VCO, AOU Maggiore della Carità Novara.

²⁵ Anche detta "logistica dell'ultimo metro" perché intesa come gestione e distribuzione dei materiali dal magazzino di reparto, dalla sala operatoria, dall'ambulatorio, dalle RSA al paziente.

²⁶ Ibidem.

L'APPALTO INTEGRATO PER IL RISPARMIO ENERGETICO NELL'ASL DI ALESSANDRIA

L'ASL di Alessandria è stata tra le prime in Piemonte ad aver intrapreso un percorso di questo tipo con i lavori realizzati nell'Ospedale di Casale Monferrato ed in alcune strutture territoriali. Nello specifico, il contratto d'appalto è stato stipulato con un'ATI (Associazione Temporanea di Imprese, tra cui una EScO) nel 2010 e riguardava l'affidamento del "Servizio della gestione calore, conduzione degli impianti termici e condizionamento, riqualificazione tecnologica finalizzata al risparmio energetico" a servizio delle strutture in proprietà, in disponibilità o in uso dell'ASL AL per un importo annuo pari a circa 2,5 milioni di euro²⁷.

A seguito del pagamento del canone annuo e con un contratto della durata di 15 anni, la Società appaltatrice ha realizzato prioritariamente interventi di sostituzione serramenti e sottostazioni impianto termico, isolamento a cappotto di una facciata a nord, del valore di circa 4,9 milioni di euro²⁸, anticipando il valore dei lavori effettuati. Successivamente, l'ASL ha stipulato un accordo supplementare con l'ATI: attraverso l'allungamento del contratto di manutenzione dei servizi energetici – e senza la necessità di fare un'ulteriore gara come prevede un contratto EPC – ha concordato ulteriori migliorie energetiche (tra le quali l'installazione di un sistema di tele gestione degli impianti e un impianto di trigenerazione) per un valore stimabile in circa 2,7 milioni di euro.

COLLABORAZIONE TRA DIREZIONI REGIONALI PER RIDURRE I CONSUMI ENERGETICI NEGLI OSPEDALI

La Regione Piemonte ha avviato l'iter per intercettare finanziamenti europei²⁹ per la riduzione dei consumi energetici negli ospedali regionali pubblici, eventualmente accompagnati dalla produzione di energia rinnovabile per autoconsumo³⁰. Sono quindi state individuate le Aziende sanitarie da coinvolgere per la presentazione della domanda di partecipazione al bando, che dovranno essere preliminarmente sottoposte a diagnosi energetica e dovranno definire una serie di interventi di efficientamento energetico. È in corso la definizione delle modalità procedurali per la presentazione delle domande da candidare all'incentivazione³¹. Il provvedimento³² stabilisce, quale forma di sostegno alle ASR, un contributo in conto capitale pari al 40% dei costi ammissibili e un credito agevolato pari al 60% dei costi ammissibili, mentre il finanziamento complessivo è pari a 16 milioni di euro. La logica di fondo del bando prevede di dare priorità di partecipazione a quei Presidi Ospedalieri:

- di maggiore importanza all'interno della rete ospedaliera regionale³³ (dando così priorità ad HUB e SPOKE, rispetto a strutture minori in fase di dismissione o sostituzione);
- idonei agli usi attuali e disponibili alla realizzazione d'interventi per l'adeguamento o l'innovazione, a discapito di quelli non adeguati e strutturalmente obsoleti;
- che consumano maggiore energia, termica ed elettrica, rispetto alle altre strutture.

La sicurezza negli ospedali pubblici

La responsabilità della sicurezza e dell'adeguamento delle strutture sanitarie è in capo alla Regione, ha rilevanza civile e penale ed è una delle declinazioni dei principi ispiratori del SSN. Disporre di strutture adeguate alle norme vigenti è un requisito indispensabile per le persone che ne usufruiscono in veste di pazienti e di lavoratori e per salvaguardare le strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni sanitarie.

²⁷ Oneri fiscali esclusi.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020, POR FESR, Programma Operativo Regionale Fondi Europei Sviluppo Regionale.

³⁰ DGR n. 12-4588 del 23/01/17.

³¹ Le attività sono state svolte in collaborazione con la Direzione Sanità e la Direzione Competitività.

³² Totalmente a carico della Misura IV del POR FESR 2014-2020.

³³ Come definito dal PSSR 2012-2015, DGR 1-600 del 19/11/2014 e s.m.i.

LA SICUREZZA ANTINCENDIO

Rappresenta la componente che ha maggiori relazioni con tutti gli altri aspetti della sicurezza ed ha la più alta probabilità di accadere e arrecare danno. Il rischio è aggravato dalla vetustà del patrimonio immobiliare a uso sanitario che, in larga misura, non soddisfa i requisiti normativi di prevenzione incendi, ed esige ingenti risorse per l'adeguamento e lunghi tempi di realizzazione. La sicurezza antincendio, di conseguenza, si è imposta come prioritaria nella definizione della politica d'investimento regionale. Il percorso di adeguamento è avviato e si misura con tempistiche stringenti dettate dalle norme.

Dal 2013 sono stati investiti in sicurezza delle strutture sanitarie più di 58 milioni di euro, in gran parte finalizzati all'adeguamento antincendio. Lo sforzo fatto però non basta a raggiungere tutti gli obiettivi.

FABBISOGNO ED ADEGUAMENTO DEL PATRIMONIO OSPEDALIERO REGIONALE

La norma vigente³⁴ ha rivoluzionato l'approccio all'adeguamento incendi delle strutture sanitarie prevedendo un percorso guidato, finalizzato ad agevolare la progressività nella realizzazione degli adempimenti tramite fasi intermedie che scandiscono il percorso, il cui termine ultimo è fissato al 2025.

Sulla base del riscontro offerto dalle ASR³⁵ nel 2017³⁶, il fabbisogno per l'adeguamento complessivo dei presidi ospedalieri monitorati ammonta a circa 348 milioni di euro³⁷, di cui 158 milioni da investire con priorità per realizzare quanto previsto dalla norma entro il 2019³⁸.

Per quanto riguarda la situazione degli ospedali, rispetto all'anno scorso non si rileva una variazione dei presidi completamente adeguati, mentre si osserva un aumento del numero delle strutture che hanno adempiuto alla prima fase tra quelle previste dalla normativa³⁹.

Analizzando quanto realizzato sono evidenti le difficoltà ed il ritardo già accumulato. È necessario effettuare scelte mirate negli investimenti per agire nel rispetto delle scadenze normative, anche quando la strategia consiste nella sostituzione dell'esistente con nuovi ospedali.

LA SICUREZZA ANTISISMICA

I recenti terremoti hanno ricordato, ancora una volta, la vulnerabilità del patrimonio edilizio. Il territorio piemontese non fa eccezione, sebbene non presenti le aree di maggior rischio; è necessario disporre di ospedali adeguati ai più elevati standard di sicurezza, che possano così garantire una continuità assistenziale anche in situazioni di grave emergenza sismica e assolvere al ruolo strategico attribuito ai fini della protezione civile⁴⁰.

Nel corso del 2016 la Regione Piemonte ha avviato un'attività conoscitiva in ambito di adeguamento antisismico dei presidi ospedalieri al fine di redigere le cosiddette "Schede di Livello 0"⁴¹, prima fase di conoscenza della struttura, e costituire un archivio di dati storico-strutturali⁴².

L'insieme delle informazioni raccolte, oltre a fornire un quadro conoscitivo storico, ha così restituito dati esaustivi della conformazione e della costituzione degli elementi portanti dei presidi. Le risposte ottenute hanno consentito alle ASR di avviare la predisposizione delle valutazioni di vulnerabilità

³⁴ DM 19 marzo 2015.

³⁵ Monitoraggio IRES della situazione antincendio dei presidi ospedalieri regionali su 42 strutture ospedaliere delle 53 complessive, afferenti a 16 Aziende sulle 19 complessive.

³⁶ Finalizzato a riscontrare la situazione a tutto giugno 2017.

³⁷ Le esigenze indicate sono presenti solo in parte nella richiesta di finanziamento regionale avanzata nel 2017.

³⁸ 24/04/2019, seconda fase di adeguamento normativo.

³⁹ 24/04/2016, prima fase di adeguamento normativo.

⁴⁰ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 2003 "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica" (GU n.105 del 8/05/2003).

⁴¹ Strumento conoscitivo degli aspetti strutturali previsto con L'OPCM 3274 del 2003.

⁴² Sono state indagate 24 strutture ospedaliere regionali pubbliche sulle 54 esistenti, appartenenti a 10 ASR sulle 19 presenti. Delle strutture analizzate, 22 appartengono alla rete regionale dell'Emergenza-Urgenza, ovvero all'insieme dei 43 presidi dotati di Pronto Soccorso o DEA, e 18 di queste sono classificate come Hub o Spoke, i massimi livelli previsti.

sismica dei Presidi Ospedalieri, in coerenza con gli obiettivi regionali⁴³, con un possibile risparmio sul costo delle prestazioni professionali⁴⁴ grazie alla conoscenza acquisita. Le verifiche delle prestazioni degli edifici consentiranno di definire il livello di rischio sismico, in base al quale sarà possibile determinare gli interventi di consolidamento strutturale necessari a raggiungere gli standard di sicurezza.

CONCLUSIONI

SONO CAMBIATI I BISOGNI DI SALUTE: LE RISPOSTE NON POSSONO CONTINUARE A ESSERE LE STESSA

L'evoluzione del Servizio Sanitario è proseguita, in questi 40 anni, sulla strada tracciata dalla Legge istitutiva, con attenzione rivolta alternativamente a finalità strategiche e di programmazione o ad aspetti di razionalizzazione

Nella lettura diacronica riportata di seguito si delineano i passaggi più significativi con riferimento alla nostra regione.

Lettura diacronica del Servizio Sanitario

Decennio	Tema dominante	Descrizione
1980-1990	Programmazione	Viene istituito il Servizio Sanitario e le regioni avviano l'attività di programmazione. Il Piemonte è la seconda regione italiana a dotarsi di un Piano Socio Sanitario Regionale. Parte nel decennio un Programma di Finanziamento degli investimenti sanitari.
1990-2000	Aziendalizzazione	Nascono le Aziende Sanitarie Locali. Le regioni assumono maggiori responsabilità nell'organizzazione e nel funzionamento del Servizio Sanitario. Nel decennio si perfeziona in Piemonte la separazione tra programmazione e gestione delle attività sanitarie e socio sanitarie.
2000-2010	Federalismo e Diritti	A livello nazionale il Federalismo Fiscale vede una nuova responsabilizzazione delle regioni. I diritti esigibili dei cittadini sono declinati nei Livelli Essenziali di Assistenza.
2010-oggi	Sostenibilità	I Piani di Rientro impongono una maggiore attenzione alla sostenibilità della spesa. Il Piemonte ne è coinvolto dal 2010 al 2017.

Attraversando le fasi della maggiore attenzione alla Programmazione, all'Aziendalizzazione, al Federalismo e Diritti e alla sostenibilità della spesa, si arriva così ai nostri giorni e alla necessità di formulare ipotesi più vicine al tema della sostenibilità della salute, che ci consentano di garantire un Servizio Sanitario che sia al contempo appropriato, equo ed efficace.

REGIA, COORDINAMENTO, RETI DI CURA

Secondo l'ultimo Rapporto Istat sulla Situazione del Paese (2018)⁴⁵, le reti di cura inducono effetti positivi, mentre la loro assenza rischia di aumentare le disuguaglianze. Il modello della rete fornisce una risposta efficace alle principali criticità nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi sanitari, che consistono principalmente nella frammentarietà dei servizi stessi, dell'organizzazione e dei sistemi informativi. Le reti mettono al centro le relazioni tra i diversi soggetti, erogatori e destinatari dei servizi sanitari, superando dicotomie, duplicazioni e contrapposizioni che rischiano di produrre servizi poco graditi e inefficienti. Consentono inoltre di disegnare servizi più leggeri ma più continuativi nel tempo, intercettando l'evoluzione dei bisogni e ottimizzando al contempo le risorse disponibili.

RETI TECNOLOGICHE

L'integrazione dei sistemi informativi gioca un ruolo di primaria importanza nell'efficientamento del sistema: riduce il rischio di informazioni e prestazioni ridondanti e consente così un miglior governo del-

⁴³ Deliberazione della Giunta Regionale 16 maggio 2016, n. 30-3307. "Art. 3 bis, commi 5 e ss. d.lgs n. 502/1992 e s.m.i. Assegnazione obiettivi economico-gestionali, di salute e di funzionamento dei servizi ai direttori generali/commissari delle aziende sanitarie regionali finalizzati al riconoscimento del trattamento economico integrativo per l'anno 2016. Approvazione criteri e modalità di valutazione", BU n.20 del 19/05/2016.

⁴⁴ Risparmio stimato pari a circa il 30%. Fonte: Gruppo di progetto interaziendale della sicurezza antincendio ed antisismica.

⁴⁵ ISTAT, La situazione del Paese, Rapporto Annuale 2018, Roma, 2018.

la sanità, ossia di pianificare gli interventi e gli investimenti sulla base concreta dell'analisi dei dati. Le tecnologie digitali, quali il Fascicolo Sanitario Elettronico e la Telemedicina, sono infatti uno strumento fondamentale per mettere in comunicazione i diversi attori coinvolti nei percorsi di cura integrati. Tra questi, i pazienti/cittadini, al centro di un percorso di cura che integra le figure professionali ed i servizi più adeguati a rispondere ai loro bisogni di salute.

RIQUALIFICARE LA SPESA

Il governo delle risorse fisiche e finanziarie rappresenta il presupposto per supportare i cambiamenti in atto nel sistema. Il Piemonte, reduce da otto anni di Piano di Rientro, ha superato la prova della sostenibilità della spesa sanitaria pubblica, che è diminuita in valori assoluti nell'ultimo quinquennio. Ora si pone, semmai, il problema della riqualificazione della spesa: in alcuni settori e, tra questi, quello della salute mentale, resta elevata la spesa per attività residenziali e le misure di presa in carico territoriale stentano a decollare.

LA RICERCA DI RISORSE E COMPETENZE

La progressiva indisponibilità di risorse ha inoltre limitato la realizzazione degli interventi sulle strutture sanitarie, proprio quando si facevano più stringenti le necessità di adeguamento in materia di sicurezza e presenti le esigenze di trasformazione per accompagnare l'evoluzione del sistema. Guardando all'esistente, l'effetto è stato quello di una maggiore difficoltà nel controllo delle criticità strutturali. Per i nuovi ospedali, l'effetto di tali indisponibilità è stato quello di incoraggiare l'apertura dell'Amministrazione verso la ricerca di risorse e competenze tecniche di soggetti privati, da coinvolgere nei processi realizzativi degli interventi. Il presupposto per tale apertura è stato l'affermazione del paradigma della responsabilità e della competenza, intendendo che la responsabilità della tutela della salute e dei processi di cura è sempre e solo in capo all'Amministrazione e che la competenza tecnica, anche di nicchia o specialistica, può essere acquisita da soggetti privati. Considerato che le risorse acquisite dai soggetti privati per la realizzazione degli interventi possono poi essere remunerate con una spesa pubblica di medio periodo, occorre verificare attentamente la fattibilità di tali realizzazioni, ricercando una corrispondenza fra il maggior aggravio di spesa ed i benefici che derivano dalla realizzazione dei nuovi ospedali. Allargando lo sguardo all'intero ambito dell'edilizia sanitaria ne consegue che una corretta valutazione ed allocazione dei rischi connessi a queste nuove opere, così come la programmazione degli investimenti per l'esistente e la realizzazione di interventi, debbano rispondere ad un'unica regia secondo le indicazioni di un disegno unitario e omogeneo di sviluppo. Questo processo si sta già consolidando nella nostra regione in alcuni ambiti: realizzazioni di nuovi ospedali, governo della sicurezza delle strutture, logistica e efficientamento energetico.

UNA REGIA REGIONALE PER LO SVILUPPO

L'evoluzione dei servizi erogati per rispondere ai nuovi bisogni di salute ha portato alla necessità di trasformazione del sistema sanitario piemontese nel perseguimento dei cardini fondanti il SSN: universalità della copertura, equità di accesso e gratuità della cura.

La complessità del governo dei processi di cambiamento in corso ha fatto maturare in Piemonte la consapevolezza che la loro regia debba essere regionale. La regione governa infatti una molteplicità di processi, non solo sanitari ma anche economici e sociali.

Regione Piemonte, quindi, quale centro che definisce strategie di sviluppo, coerentemente con gli indirizzi nazionali, e rimanda la loro attuazione al livello locale, nel rispetto di una cornice preliminarmente condivisa.





5

MOBILITÀ E CONSUMO DI SUOLO

VERSO UNA NUOVA MOBILITÀ?

Nel 2017 la congestione del traffico nell'ora di punta ha fatto perdere agli automobilisti torinesi circa 24 ore¹.

Poco? Tanto? Di sicuro, un onere di cui si farebbe a meno.

Né può consolare il fatto che è inferiore a quello di altre città europee e, per l'Italia, è meno elevato di quello rilevato a Roma, la città più congestionata (39 ore), o di Milano (33 ore)². I dati permettono poi di misurare il cambiamento del fenomeno nel corso del tempo e, nel caso specifico di Torino, di constatare un peggioramento rispetto alle 19 ore conteggiate nel 2015.

Nonostante le tante novità messe in campo da pubblico e privato negli anni recenti, la situazione dei trasporti è spesso ritenuta problematica e un crocevia di tensioni. Una recentissima indagine³ rileva come per il 28% dei cittadini di Torino Stato e manutenzione delle strade sia il problema numero uno, alla pari del lavoro e ben più di criminalità e sicurezza. Nell'agenda delle priorità locali il tema trasporti è ancora più rilevante: per il 48% dei torinesi (il 34% nel Nord-ovest) è l'obiettivo più importante, circa quattro volte di più dell'immigrazione.

Ma se il tempo impiegato negli spostamenti è spesso al centro dell'attenzione, soprattutto dell'opinione pubblica, una buona mobilità non è solo veloce: deve essere sicura, sostenibile per l'ambiente, rispettosa nell'uso del suolo ancora non costruito.

COSA PENSANO I CITTADINI PIEMONTESI DEI TRASPORTI

Circa la metà dei cittadini piemontesi è molto o abbastanza soddisfatta dei servizi di trasporto pubblico, anche se questi servizi non sono fra quelli più apprezzati. I giudizi sono sostanzialmente immutati rispetto al 2017.

L'indagine Eurostat sulle percezioni della situazione urbana indica che nel 2015 il 18% dei cittadini Torinesi era molto soddisfatto del trasporto pubblico: tale percentuale collocava però il capoluogo regionale in posizione arretrata nella classifica delle città europee investigate (all'ottantottesimo posto su 109).

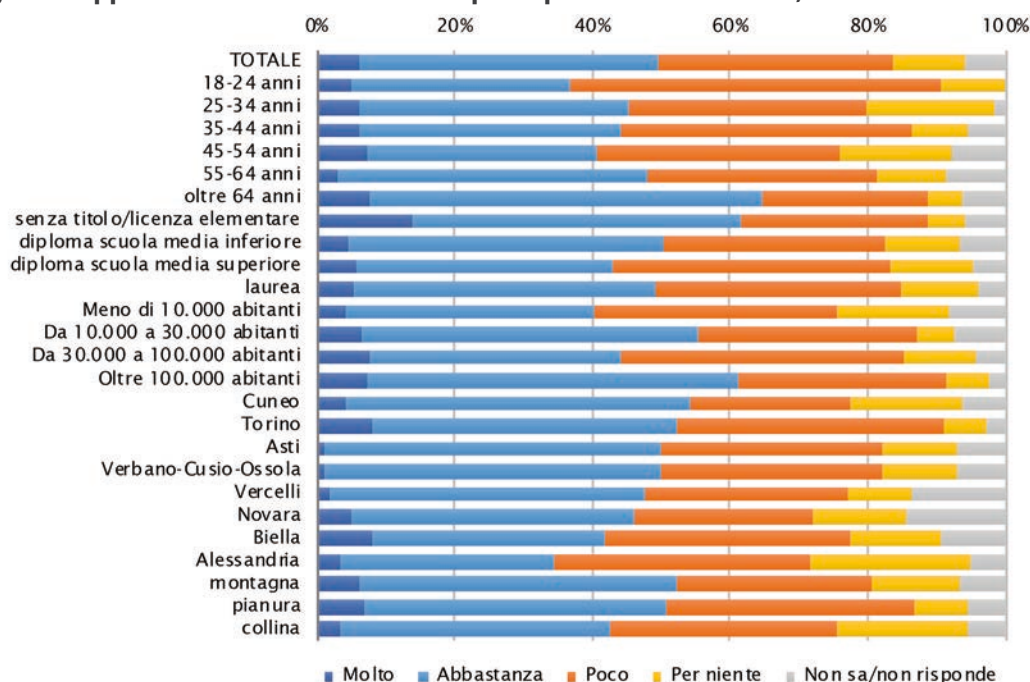
Nel 2018, i servizi di trasporto pubblico sono apprezzati soprattutto dalle persone anziane e dai residenti dei comuni grandi. La soddisfazione per questi servizi è minore nelle province di Alessandria e Biella (Fig. 1).

¹ Fonte: INRIX, www.inrix.com. INRIX è un'azienda leader mondiale nei servizi relativi alle auto connesse e nell'analisi dei dati sul traffico. Da alcuni anni redige una classifica sulla situazione della congestione urbana nei diversi paesi. Nel 2017, ha raccolto informazioni in sul traffico in 1360 città. La classifica si basa sui dati delle velocità di percorrenza stradale su strade e autostrade e tiene conto del momento della giornata e del giorno della settimana.

² In un approfondimento specifico per la Gran Bretagna, la Germania e gli USA, INRIX ha stimato il costo orario della congestione che per gli spostamenti pendolari ammonterebbe a 13,16 dollari. Per gli spostamenti per affari il costo quasi raddoppierebbe salendo a 25,87; per gli spostamenti non sistematici sarebbe di 9,77 dollari.

³ Il Corriere della sera, edizione torinese, Lavoro, buche e crimini: le bestie nere dei torinesi, 5 giugno 2018

Fig 1. Apprezzamento dei servizi di trasporto pubblico in Piemonte, 2018



Fonte: IRES Piemonte, indagine Clima di opinione 2018

COME SI VIVE NEI QUARTIERI

La vivibilità degli insediamenti abitati è uno dei campi di azione del Piano della Mobilità e dei Trasporti. L'esame della criticità delle condizioni residenziali esaminate nell'indagine IRES sulle percezioni della qualità della vita dei cittadini piemontesi può aiutare a investigare le situazioni in cui la vivibilità è maggiormente a rischio. Tutte le criticità investigate, eccetto quella relativa alla criminalità, hanno a che vedere con le infrastrutture ed i servizi di trasporto (Fig. 2).

Dopo l'inquinamento dell'aria, le cattive condizioni stradali, il collegamento dei mezzi pubblici e la non coincidenza negli orari dei servizi di trasporto pubblico, sono i problemi maggiormente percepiti. Tale ordinamento non cambia sostanzialmente tra il 2017 e il 2018. Ciò che però emerge è un diffuso, lieve, inasprimento dei giudizi più negativi, nell'ultimo anno (Fig. 2).

LE DIFFERENZE TERRITORIALI

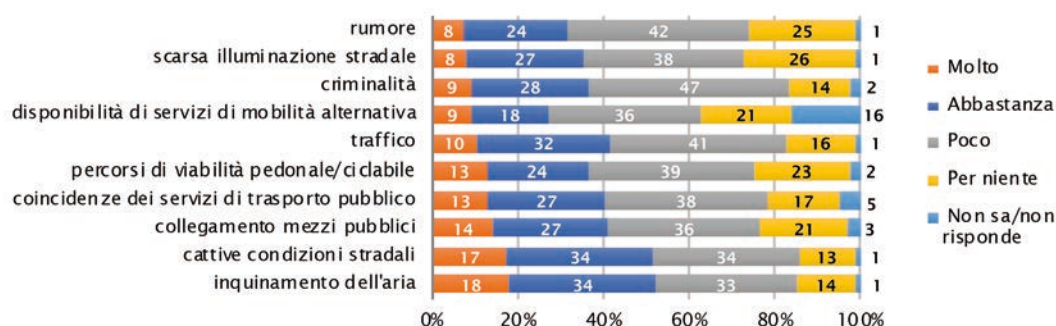
L'intensità delle criticità varia al variare dell'ambito territoriale considerato. Non inaspettatamente, l'inquinamento dell'aria e il traffico sono più preoccupanti per i cittadini che risiedono nei comuni con oltre 100mila abitanti e nella provincia metropolitana.

Le cattive condizioni delle strade, secondo fattore per intensità, sono maggiormente percepite nei comuni medio grandi (tra 30 e 100mila abitanti (26%), e nelle province di Asti e di Alessandria (25%).

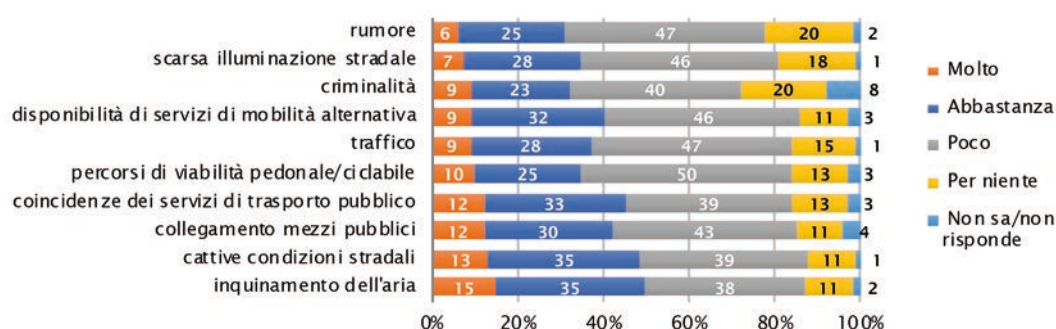
I problemi di collegamento con i mezzi pubblici si manifestano soprattutto nei comuni con meno di 10mila abitanti (19%) e nella provincia di Biella (22%); le difficoltà di coincidenza nei comuni medio grandi (14%) e, nuovamente, nella provincia biellese (26%).

Fig. 2 Criticità delle condizioni residenziali in Piemonte, confronto 2017-2018

a. Situazione al 2017



b. Situazione al 2018



Fonte: IRES Piemonte, indagine sulle Opinioni dei Cittadini Piemontesi

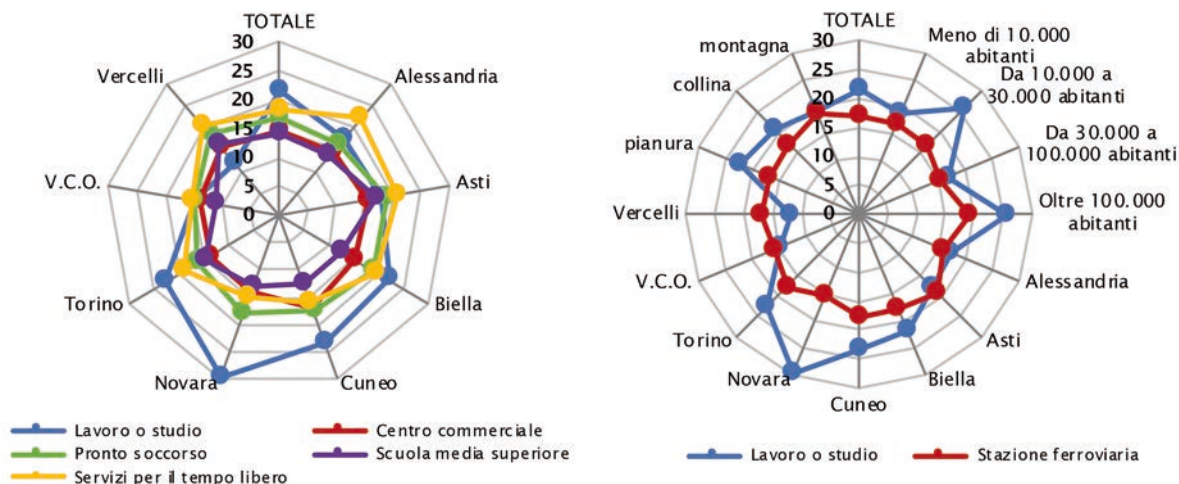
I problemi di collegamento con i mezzi pubblici si manifestano soprattutto nei comuni con meno di 10mila abitanti (19%) e nella provincia di Biella (22%); le difficoltà di coincidenza nei comuni medio grandi (14%) e, nuovamente, nella provincia biellese (26%),

La non disponibilità di servizi di mobilità alternativa (*car-sharing* e *car-pooling*) è una delle criticità ritenute meno gravi, soprattutto nella provincia di Torino. Da notare, tuttavia, che per questo fattore, diversamente dagli altri, una quota non disprezzabile degli intervistati (16%) non sa esprimere un giudizio.

I TEMPI DI ACCESSO

L'indagine IRES del 2108 ha anche indagato le percezioni dei cittadini piemontesi circa il loro tempo di accesso ad alcuni luoghi importanti nelle loro pratiche di vita quotidiana: il luogo di lavoro e/o di studio, il centro commerciale, i servizi di pronto soccorso e per il tempo libero, la stazione ferroviaria, (Fig. 3).

Fig 3 Tempo di accesso (minuti) ad alcuni luoghi importanti, nelle province e in Piemonte 2018 (a. Confronto fra luoghi di attività, b. Confronto tra stazione ferroviari e luogo di lavoro)



Fonte: IRES Piemonte, Indagine Clima di opinione 2018

Il tempo di accesso ai luoghi di lavoro e/o di studio, è quello più elevato: esso delimita idealmente il bacino entro il quale si collocano tutti gli altri luoghi importanti della vita quotidiana delle persone.⁴ Ciò si verifica per tutte le province ad eccezione che nelle aree di Vercelli, Asti e Alessandria, dove il tempo di accesso ai servizi per il tempo libero è quello più elevato. Anche il tempo di accesso alla stazione ferroviaria si colloca nel bacino è inferiore a quello al luogo di lavoro e/studio, eccetto che nelle province di Vercelli e del V.C.O.

UNA MOBILITÀ IN TRANSIZIONE

Anche per il Piemonte, la ripartizione modale che vede il mezzo privato individuale come modo prioritario di spostamento, potrebbe modificarsi profondamente nei prossimi anni.

Con la diffusione di mezzi di trasporto elettrici, di veicoli a guida autonoma e di piattaforme digitali per la mobilità condivisa si apre una nuova era nella produzione dei veicoli e nell'erogazione dei servizi di mobilità. Difficile dire con certezza quale sarà l'impatto di queste nuove tecnologie. Molti concordano però nel ritenere che avranno un ruolo fondamentale nel fare emergere un nuovo ecosistema della mobilità⁵. Soprattutto, avranno un ruolo decisivo per la mobilità sostenibile.

Quanto sono eco le auto dei piemontesi?

I veicoli elettrici esistenti in Piemonte nel 2017 sono meno di 11mila; la stragrande maggioranza (85%) si trova negli ambiti urbani⁶ (Tab. 1).

⁴ Si tratta di una regolarità che era già stata osservata anche altri in precedenti indagini sull'accessibilità condotte dall'IRES (Occelli, 2009).

⁵ Corwin et al, 2015.

⁶ Nel 2014, la Regione Piemonte ha creato un apposito tavolo tecnico interdirezionale denominato "Tavolo Regionale per la Mobilità Elettrica e della Smart Mobility", con lo scopo di coordinare e dare continuità, all'interno dell'Ente, all'azione su questa materia (DGR 42-232 del 4 agosto 2014). Al tavolo, presieduto dalla Direzione Ambiente e Territorio, partecipano funzionari delle Direzioni direttamente interessate, in raccordo con i Ministeri competenti. <http://www.regione.piemonte.it/trasporti/mobilitaElettrica.htm>.

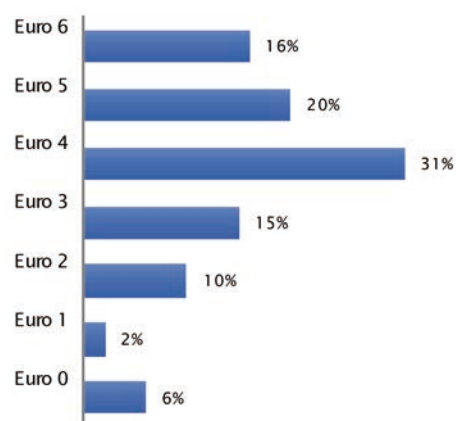
Tab. 1 Veicoli circolanti, per tipo di mezzo e carburante, negli ambiti urbani, nelle aree e in Piemonte, 2017

		Benzina	Gasolio	GPL e metano	Elettrico	Altro	Totale
Auto	Aree	296.736	278.060	53.562	1.609	427	630.394
	Ambiti urbani	1.072.111	953.212	248.768	9.144	1.684	2.284.919
	Piemonte	1.368.847	1.231.272	302.330	10.753	2.111	2.915.313
Moto	Aree	78.492	2	39	1	25.722	104.256
	Ambiti urbani	272.767	7	91	9	59.632	332.506
	Piemonte	351.259	9	130	10	85.354	436.762
Autocarri	Aree	4.023	76.041	1.568	7	69	81.708
	Ambiti urbani	10.809	199.497	5.519	48	275	216.148
	Piemonte	14.832	275.538	7.087	55	344	297.856
Altro	Aree	8.399	19.095	702	2	2.807	31.005
	Ambiti urbani	18.994	59.179	2.403	5	3.515	84.096
	Piemonte	27.393	78.274	3.105	7	6.322	115.101
Totale		1.762.331	1.585.093	312.652	10.825	94.131	3.765.032

Fonte: Elaborazione Ires su dati Ministero dei Trasporti

Se l'auto elettrica, il mezzo più virtuoso dal punto di vista delle emissioni, è ancora poco diffusa, la composizione del parco auto circolante in Piemonte sta diventando progressivamente più pulita, man a mano che veicoli con prestazioni tecnologiche migliori entrano nel mercato (Fig. 4). Nel 2017, oltre un terzo delle auto appartiene alle categorie più pulite (Euro 5 e 6); tra le auto più nuove quelle a gasolio hanno la quota maggioritaria, 50% per l'Euro 6; 56% per l'Euro 5.

Fig. 4 Composizione del parco auto per classificazione Euro in Piemonte, 2017



I veicoli della categoria meno inquinante rappresentano il 13,3% del parco veicoli esistenti in Piemonte nel 2017 (Tab. 2). Più numerosi fra le automobili, dove sono il 16%, i mezzi più innovativi hanno una maggiore diffusione tra le auto a gasolio (18,5%), in particolare negli ambiti urbani (19,9%).

Fonte: Elaborazione Ires su dati Ministero dei Trasporti

Tab. 2 Quota dei veicoli di categoria Euro 6, per tipo di mezzo e carburante, negli ambiti urbani, nelle aree e in Piemonte, 2017 (*)

		Benzina	Gasolio	GPL e metano	Elettrico	Altro	Totale
Auto	Aree	8,8	13,8	14,5	64,9	13,8	11,6
	Ambiti urbani	13,4	19,9	19,0	70,8	16,7	17,0
	Piemonte	12,4	18,5	18,2	69,9	16,1	15,8
Moto (*)	Aree	3,2	0,0	0,0	0,0	0,1	2,4
	Ambiti urbani	3,5	0,0	0,0	0,0	0,1	2,9
	Piemonte	3,4	0,0	0,0	0,0	0,1	2,8

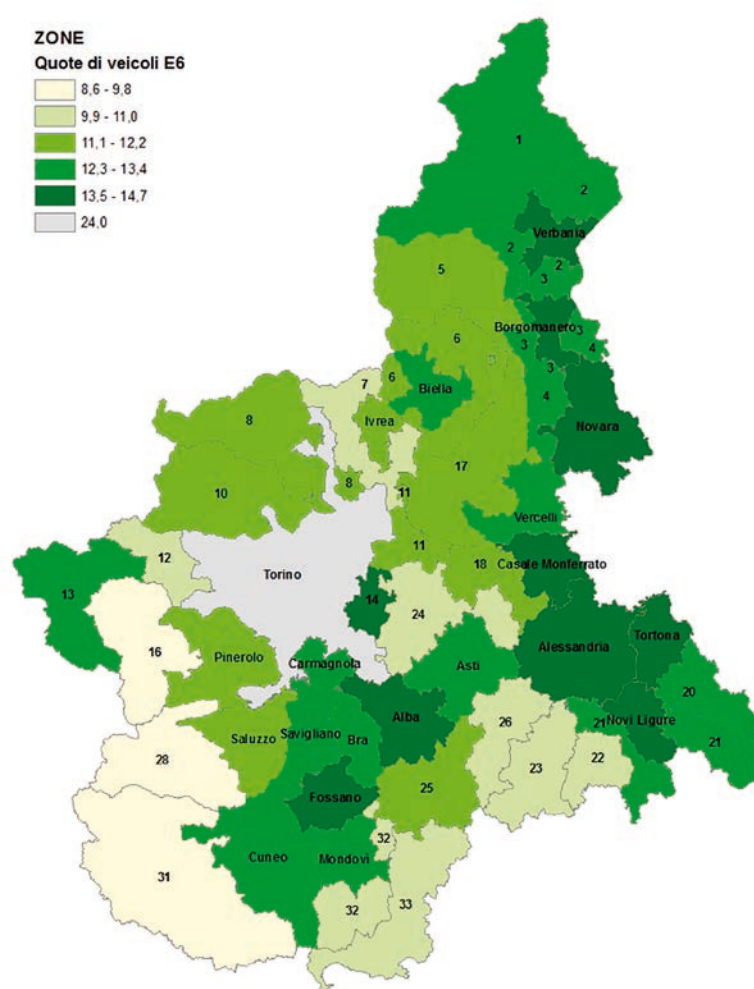
Autocarri	Aree	2,4	4,6	6,2	100,0	7,2	4,5
	Ambiti urbani	4,2	7,0	48,8	100,0	88,0	8,0
	Piemonte	3,7	6,3	39,4	100,0	71,8	7,1
Altro	Aree	0,1	4,3	0,6	0,0	0,1	2,7
	Ambiti urbani	0,3	8,3	1,6	0,0	2,4	6,0
	Piemonte	0,3	7,3	1,4	0,0	1,4	5,1
Totale		10,4	15,9	18,5	69,9	0,8	13,3

(*) È considerata la categoria Euro 4

Fonte: Elaborazione Ires su dati Ministero dei Trasporti

A livello sub-regionale, l'ambito metropolitano è l'area in cui l'innovazione tecnologica del parco auto è più avanzata: la quota di auto Euro 6, supera il 20%, a fronte del 16,1% della media regionale (Fig. 5).

Fig. 5 Quota di auto Euro 6 nelle aree sub regionali, 2017⁷



Fonte: Elaborazione Ires su dati Ministero dei Trasporti

⁷ In questa zonizzazione le zone con i nomi corrispondono ai 21 ambiti urbani individuati dal Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti. Le (27) altre sono aree esterne agli ambiti che appartengono a e/o sono state definite ai fini di questo studio in modo da essere coerenti con) gli Ambiti Integrati Territoriali, individuati dal Piano Territoriale Regionale.

Sharing mobility: un'alternativa possibile?

Assieme all'uso del mezzo elettrico e dei veicoli a guida autonoma, la condivisione degli spostamenti è la terza componente nella rivoluzione dei trasporti. Secondo alcuni scenari proposti in letteratura, sarebbe la componente decisiva per sfruttare al meglio le potenzialità delle altre componenti e ottenere i risultati auspicati per la de-carbonizzazione e la riduzione nelle emissioni⁸.

La mobilità condivisa è un fenomeno socio-economico e tecnico, che investe il settore dei trasporti dal lato della domanda e dell'offerta:

- dal lato della domanda, l'idea di fondo è che gli individui sarebbero disponibili a modificare il proprio comportamento, preferendo l'accesso temporaneo ai servizi di mobilità piuttosto che utilizzare il proprio mezzo di trasporto, fino a non possederlo.
- centrale dal punto di vista dell'offerta è l'uso delle innovazioni e delle piattaforme digitali per realizzare servizi di mobilità che facilitano la condivisione di veicoli e/o tragitti e l'erogazione di servizi flessibili e scalabili, sfruttando in molti casi i servizi di trasporto già esistente.

GLI ASPETTI CHIAVE DELLA MOBILITÀ CONDIVISA

Fra i servizi di mobilità condivisa ricadono sia quelli più innovativi, come il Carsharing, il Bikeshearing o il Rideshearing, sia i servizi di trasporto più tradizionali come il trasporto pubblico o i taxi.

Oltre alla condivisione di un servizio di mobilità e all'uso delle piattaforme digitali, indispensabile in tutte le iniziative di economia collaborativa, le principali caratteristiche della mobilità condivisa sono:⁹

- la riduzione/annullamento dell'intermediazione tra soggetto che domanda un servizio di mobilità ed uno che lo offre. Si tratta di un aspetto decisivo per soddisfare quei requisiti - disponibilità secondo le necessità, flessibilità d'uso e scalabilità - che ne garantiscono il successo nel modello di uso di un veicolo in proprietà;
- la creazione un sistema socio-tecnico, caratterizzato da interattività e collaborazione, nel quale gli utenti sono parte attiva nel servizio;
- la possibilità di sfruttare meglio la capacità di uso dei trasporti; oggi, infatti, il coefficiente di riempimento un'automobile è generalmente molto basso e un'auto rimane parcheggiata mediamente per circa il 90% della sua vita utile.

I BENEFICI

La diffusione dei servizi di mobilità condivisa può avere numerosi effetti positivi, quali: la riduzione delle percorrenze veicolari e del numero dei veicoli di proprietà, il maggiore utilizzo di modalità di spostamento più sostenibili, la riduzione delle emissioni per la flotta condivisa rispetto alla media del parco auto.

LA DIFFUSIONE

Il rapporto nazionale 2018 sulla sharing mobility¹⁰ documenta come anche in Italia questi servizi si stiano rapidamente diffondendo.

- Tra il 2015 e il 2017, il numero di servizi per tutti i principali settori di attività (carsharing, bikeshearing, scootershearing, carpooling, aggregatori) è aumentato mediamente del 17%.
- Dei 357 servizi, censiti nel 2017, il 76% è rappresentato da servizi di bikeshearing; il 10% dal carsharing e dagli aggregatori (che offrono servizi di journey planning per il trasporto pubblico locale) e il 3% dal carpooling. La condivisione di scooter è un servizio nato recentemente e presente solo a Roma e Milano.
- A fine 2017, la flotta italiana dei veicoli in condivisione ammonta a circa 47.700 unità, di cui l'83% sono biciclette, il 16% automobili e l'1% scooter.

⁸ Fulton, Mason e Meroux, 2017.

⁹ osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2016/11/Rapporto-Nazionale-SM_DEF_23_11_2016.pdf

¹⁰ http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2018/03/II-Rapporto-Nazionale_capitolo-dati_DEF_editing.pdf

- Tra il 2013 e il 2017 il numero di veicoli per carsharing è quintuplicato, ed ha superato la soglia di 1 milione di iscritti, con 7.679 veicoli e 35 città interessate. A fine 2017, il 47% dei veicoli censiti sono disponibili a Milano, il 24% a Roma e il 15% a Torino e l'8% a Firenze.
- L'Italia è il paese europeo in cui la diffusione del bikesharing è più alta: il servizio è presente in 265 comuni ha 39.500 bici condivise. La novità dell'ultimo anno è l'introduzione del bike sharing "free floating", realizzato dai grandi operatori a livello mondiale Mobike, Ofo e Obike. Le principali aziende che offrono il servizio sono: Bicincittà, Clear Channel Ecospazio, TMR s.r.l.
- Nel 2017 l'utilizzo del carpooling di media e lunga distanza (offerto da BlaBlaCar) ha raggiunto 2,5 milioni di iscritti. La novità è che il servizio si sta estendendo anche agli spostamenti casa-lavoro
- Un settore molto dinamico è quello delle applicazioni per aggregare servizi di sharing mobility e delle piattaforme di journey planning. I principali operatori sono Urbi, Free2Moove e Moovit, presenti in 35 città tra cui Torino. Un ruolo importante in questo tipo di servizi hanno le App, che aiutano anche i servizi di trasporto pubblico (Mytaxi e Cicero).

A CHE PUNTO SIAMO? UNA RICOGNIZIONE PER ALCUNI INDICATORI DI PIANO

Il Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti individua alcuni indicatori di sostenibilità, pietre miliari utili per informare i decisori politici e i ricercatori sulla strada percorsa. Si tratta degli indicatori relativi all'incidentalità, alle emissioni e al consumo di suolo per infrastrutture.

Incidentalità

Aumentare la sicurezza reale e percepita degli spostamenti è la prima nella lista delle strategie del Piano regionale. Il Piano adotta il target europeo di dimezzamento dei morti entro il 2020. Per il 2050 si propone di azzerare la mortalità.

Anche grazie a un'attività pluriennale di vigilanza e pianificazione in materia di sicurezza stradale da parte della Regione, il fenomeno incidentale è puntualmente monitorato da circa 10 anni.¹¹ Nel 2016, la situazione del Piemonte può ritenersi, nel suo complesso, in linea con la tabella di marcia prevista per il conseguimento dell'obiettivo di dimezzamento dei morti al 2020. Un segnale preoccupante emerge però per il 2016, anno nel quale per la prima volta in molti anni, il numero di morti non diminuisce rispetto a un anno prima.^{12,13}

LA SITUAZIONE SUL TERRITORIO

L'incidentalità diminuisce soprattutto nelle aree esterne agli ambiti urbani: tra il 2010 e il 2016, gli incidenti diminuiscono del 22,4% e i morti del 40,7%. Negli ambiti urbani la riduzione è minore: -19,2% per gli incidenti e -15,3% per i morti (Tab. 3).

È come se in questi anni il fenomeno incidentale si fosse progressivamente ritirato dalle aree meno densamente urbanizzate della regione. Anche il numero di comuni in cui si verificano gli incidenti diminuisce molto di più in queste aree (-12,2%) che negli ambiti urbani (-2,8%).

Nel 2016, gli ambiti urbani concentrano l'85% degli incidenti (poco di più che nel 2010), ma il 72% dei morti (nel 2010 la quota era 64%).

A Torino, la riduzione dei decessi nel periodo 2010-16 è del 3,4%: si tratta della riduzione meno positiva tra tutti i capoluoghi regionali.¹⁴ Nel 2016, tuttavia, il tasso di mortalità per la città (3,2 morti per 100mila abitanti) è fra i meno elevati (la media italiana per i capoluoghi è 4,0).

¹¹ www.regione.piemonte.it/trasporti/stat_incident_stradali.htm

¹² www.regione.piemonte.it/trasporti/dwd/stat_incident_stradali/2017_Incidenti_stradali_al_2016.pdf

¹³ Un dato positivo si riscontra per i feriti gravi che tra il 2015 e il 2016 si riducono di circa il 10% (da 1065 a 963). In Italia ci sono 5,3 feriti gravi per ogni decesso in incidente stradale, valore variabile a livello regionale. In Basilicata, Piemonte, Marche, Toscana e Veneto si rilevano i valori più bassi rispetto al dato nazionale (valori da 2 a 4 feriti per ogni decesso). www.osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2017.

¹⁴ www.istat.it/it/files/2017/07/Incidenti-stradali.pdf?title=Incidenti+stradali+in+Italia+-+27%2Fflug%2F2017+-+Testo+integrale+e+no+ta+metodologica.pdf

Tab. 3 Profilo dell'incidentalità nelle aree, negli ambiti urbani e in Piemonte: confronto 2010-2016 (*)

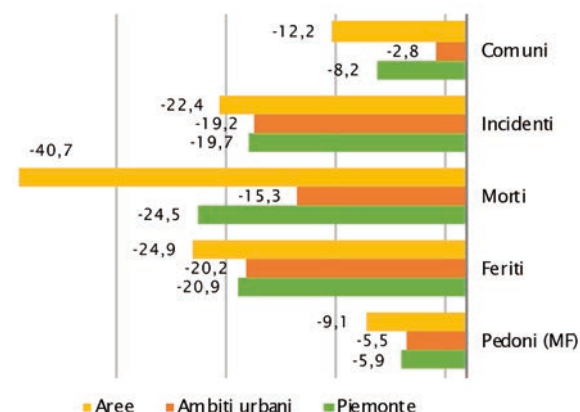
a. Valori assoluti

		Comuni	Incidenti	Morti	Feriti	Pedoni (morti e feriti)
2010	Aree	483	2.037	118	3.062	175
	Ambiti urbani	361	11.543	209	16.903	1.542
	Piemonte	844	13.580	327	19.965	1.717
2016	Aree	424	1581	70	2.299	159
	Ambiti urbani	351	9324	177	13.493	1.457
	Piemonte	775	10.905	247	15.792	1.616

Fonte: Elaborazione Ires su dati Istat

(*) Per la definizione delle aree e degli ambiti vedi nota

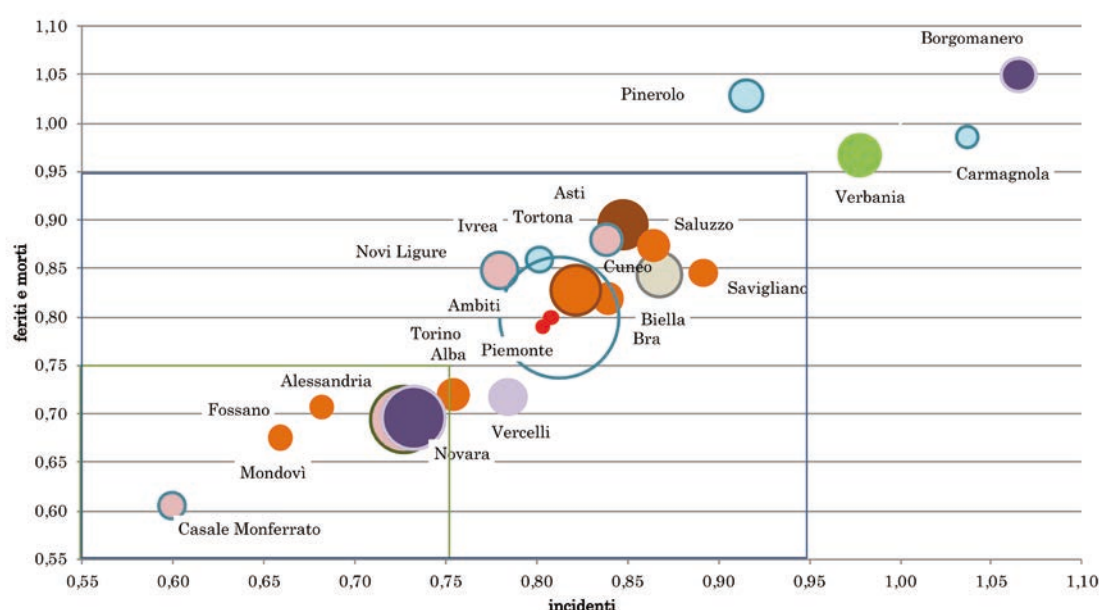
b. Variazioni percentuali



I miglioramenti più significativi dell'incidentalità nel periodo si osservano negli ambiti di Casale Monferrato, Fossano, Mondovì, Novara e Alessandria (Fig. 6).

Una situazione di criticità emerge per gli ambiti di Borgomanero, Carmagnola e Pinerolo, dove il numero di incidenti e/o di infortunati cresce rispetto al 2010.

Fig. 6 Variazione degli incidenti e degli infortunati negli ambiti urbani tra il 2010 e il 2016(*)



Fonte: Elaborazione Ires su dati Istat

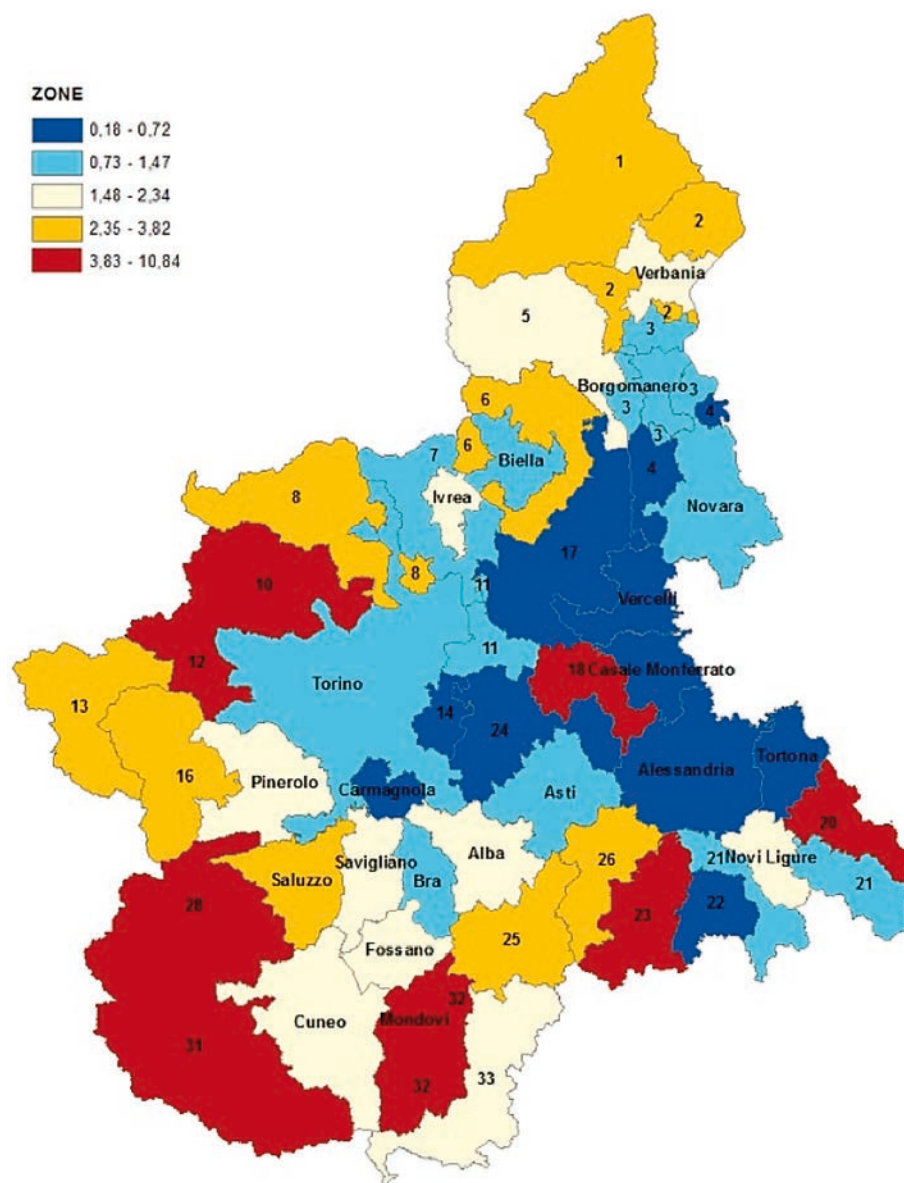
(*) Le bolle sono proporzionali al numero di incidenti, eccetto che per il Piemonte e gli Ambiti

Il positivo ridimensionamento del fenomeno incidentale in questi anni è stato però accompagnato da un maggior coinvolgimento degli utenti vulnerabili, le categorie di utenti della strada che comprendono i pedoni, i ciclisti e i motociclisti.

Per quanto riguarda i pedoni, in particolare, eccetto pochi casi (Tortona, Pinerolo e Biella), tra il 2010 e il 2016 la quota di infortunati (morti e feriti) aumenta in tutti gli ambiti urbani: la crescita è (relativamente) più marcata negli ambiti di Savigliano, Saluzzo, Asti, Casale Monferrato e Vercelli.

Nel 2016, il rischio incidentale rispetto al traffico è più elevato nelle aree sud occidentali della regione (Fig. 7). La quota di traffico interessata da incidenti è circa il 19% del totale. Gli ambiti urbani concentrano, l'86% degli incidenti, l'81% del volume di traffico con incidenti e il 71% dei morti.

Fig. 7 Rischio incidentale rispetto al traffico nelle sub-aree, 2016 (*)



Fonte: Elaborazione Ires su dati Istat e TOC

(*) L'indicatore è espresso come rapporto tra infortunati (morti e feriti) e veicoli*km*365 (per 1 milione)

Emissioni

Il Piano adotta due serie di target per la riduzione delle emissioni di gas effetto serra¹⁵ e di alcuni inquinanti atmosferici, dannosi per la salute.

Derivati dal Libro Bianco dei Trasporti, i primi stabiliscono dei traguardi di progressiva riduzione delle emissioni di gas serra, che al 2050 dovrebbero raggiungere il 60% della quantità al 1990.¹⁶

I secondi rielaborano le indicazioni contenute nel documento europeo per l'Italia, che definiscono delle percentuali di diminuzione per: il materiale particolato (PM25), gli ossidi di azoto (NOx) e i composti organici non metanici (COVNM).

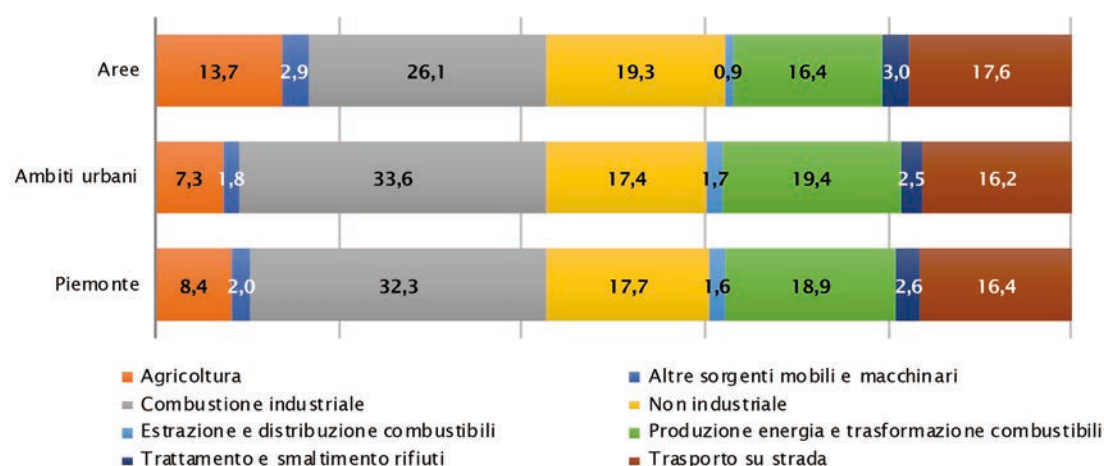
I dati dell'inventario sulle emissioni regionali (IREA) al 2013 indicano che i trasporti su strada contribuiscono soprattutto alla produzione di ossidi di azoto (NOx, 47%), di particolato (PM10, 19,3%) e di gas serra (CO2 eq, 16,4%). Come ci si poteva attendere, gli ambiti urbani hanno la maggiore responsabilità nella produzione di tutti i tipi di emissione.

Come evidenziato in Fig. 8a, i trasporti non sono il settore che contribuisce di più alle emissioni di gas serra anche se il loro contributo è comunque significativo (16-17%). Esso varia in misura apprezzabile a livello sub regionale e, in particolare, nelle aree esterne agli ambiti urbani.

Le emissioni di gas serra dei trasporti superano il 30% negli ambiti urbani di Tortona e di Asti e nelle aree di Alba, Verbania, Chivasso, Ivrea e Novi Ligure (Fig. 8b).

L'ambito metropolitano è quello che ha l'impatto di gran lunga più elevato sulle emissioni del settore dei trasporti: pesa per il 38% sulle emissioni di gas serra, per il 45% sulla produzione di composti organici non metanici (COVNM), per il 32% su quella degli ossidi di azoto (NOx) e del materiale particolato (PM10). Fra gli ambiti urbani, Saluzzo è la sub area che contribuisce di meno dal punto di vista delle emissioni di gas serra e del materiale particolato (Fig. 9).

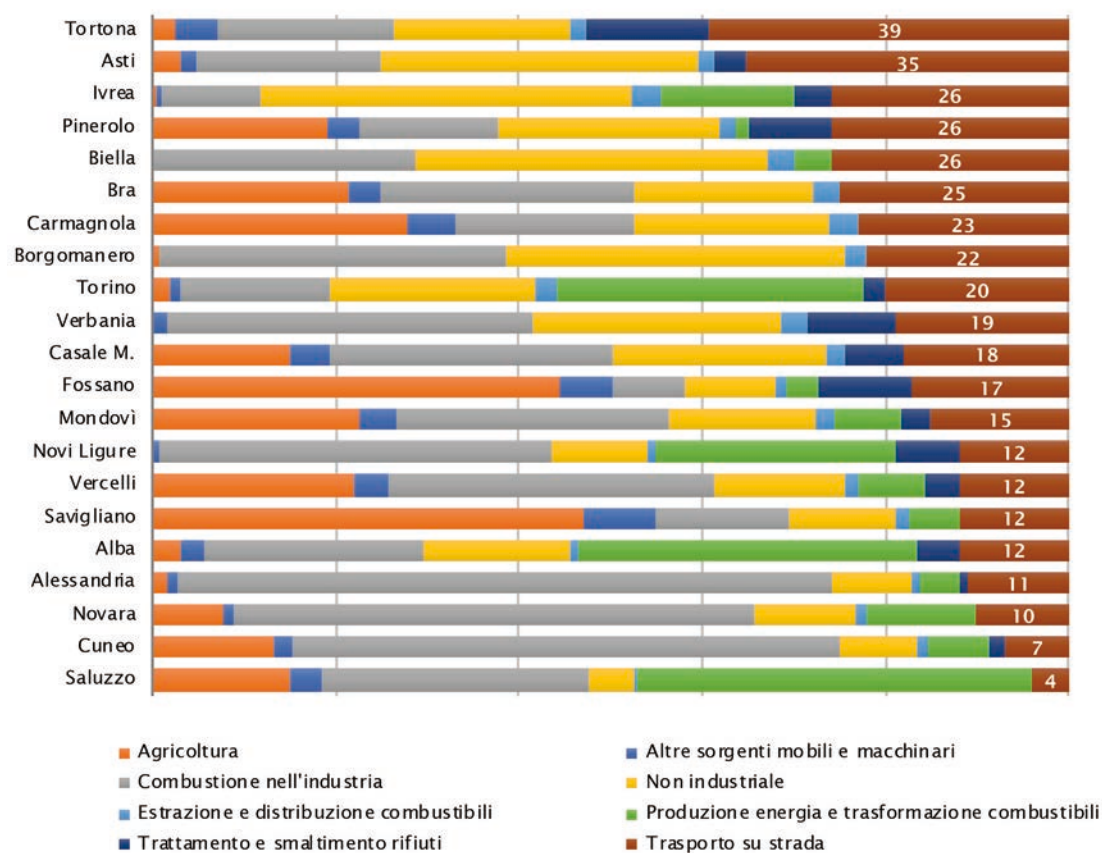
Fig. 8 Peso delle emissioni di gas serra (CO2 eq) per macro settori (valori percentuali), 2013
a. Totali aree, ambiti urbani e regione



¹⁵ I Gas Serra sono i gas atmosferici che assorbono la radiazione infrarossa e che per questo causano l'effetto serra. I gas serra naturali comprendono il vapore d'acqua, l'anidride carbonica, il metano, l'ossido nitrico e l'ozono. Certe attività dell'uomo aumentano il livello di tutti questi gas e liberano nell'aria altri gas serra di origine esclusivamente antropogenica. www.nonsoloaria.com/effsergss.htm
Il 'Paniere di Kyoto' dei gas ad effetto serra comprende: l'anidride carbonica (CO2), il metano (CH4), il protossido di azoto (N2O), e i cosiddetti gas fluorurati (idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoruro di zolfo (SF6)). Questi gas sono aggregati in un'unica voce usando specifici fattori di conversione in "riscaldamento globale potenziale" (GWP) per ciascun gas stesso. Le emissioni di gas a effetto serra aggregate sono espresse in "unità di CO2 equivalenti".

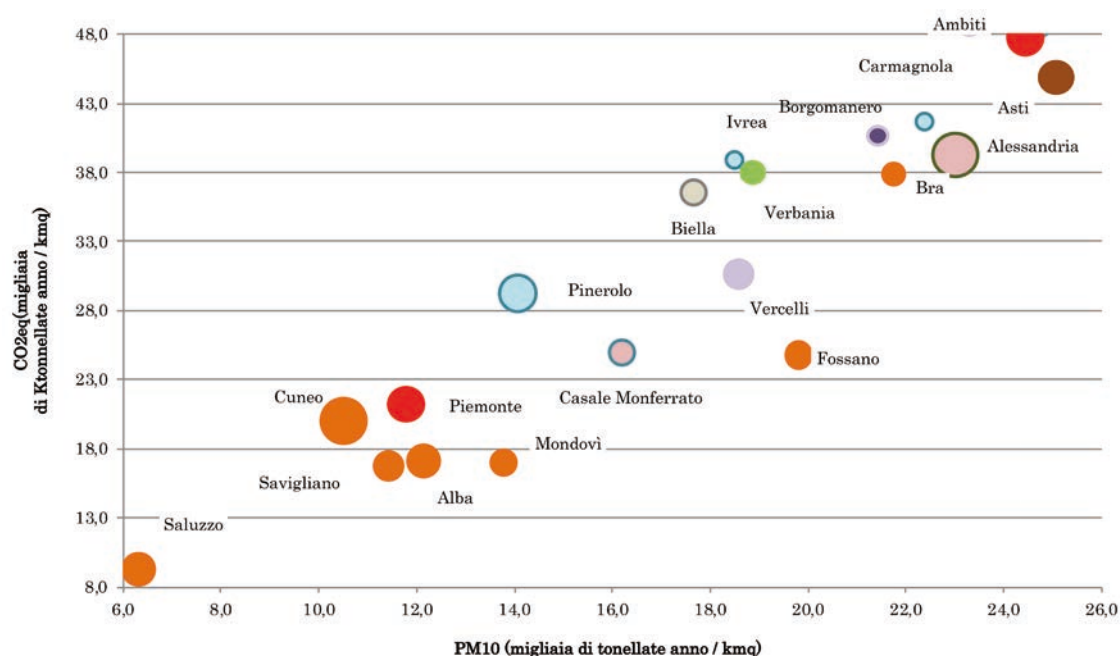
¹⁶ Direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, del 14 dicembre 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2284>.
www.governo.it/sites/governo.it/files/La%20Relazione%20Illustrativa.pdf

b. Ambiti urbani



Fonte: Elaborazione Ires su dati IREA

Fig. 9 Emissioni di gas serra (CO₂ eq) e di polvere sottili (PM₁₀) dei trasporti negli ambiti urbani, 2013 (*)



Fonte: Elaborazione Ires su dati IREA

(*) valori di Torino (PM₁₀, 51,8 e CO₂ eq 112,6) non sono mostrati perché fuori scala. Le bolle sono proporzionali alla superficie delle aree eccetto che per il Piemonte e gli Ambiti.

Consumo di suolo in infrastrutture

Il governo degli usi suolo è da tempo al centro di iniziative regionali e provinciali, ispirate ai principi della sostenibilità ambientale e finalizzate alla definizione di strumenti utili al loro controllo.¹⁷ Anche il Piano dei trasporti si pone l'obiettivo di contenere il consumo di suolo. Il target di Piano al 2020, prevede una variazione del consumo di suolo per infrastrutture inferiore al 2,5% rispetto al 2013. Il Target al 2050 definisce una soglia di incremento massima del 7% rispetto al 2013.

Dal 2001, la Regione, conduce un'attività di monitoraggio del consumo di suolo in relazione ai processi di nuova urbanizzazione e di infrastrutturazione. Essa mostra un rallentamento nel trend di crescita del consumo di suolo nel periodo 2008-13.¹⁸

L'adozione di una diversa metodologia di calcolo non consente di dire se questo rallentamento si sia prodotto anche per il consumo di suolo per infrastrutture. Nel 2013, quest'ultimo rappresenta una quota non disprezzabile del consumo totale: il 16% a livello regionale, valore che sale al 21% nelle aree meno urbanizzate (Tab. 4).

Gli ambiti urbani occupano il 37% della superficie regionale, ma concentrano il 62% del consumo di suolo e il 50% di quello utilizzato dalle infrastrutture.

¹⁷ www.regione.piemonte.it/agri/area_tecnico_scientifica/suoli/documentazione/consumoSuolo.htm

¹⁸ www.regione.piemonte.it/territorio/dwd/documentazione/pianificazione/Monitoraggio_consumo_2015_Allegato_1%20.pdf

Tab. 4 Consumo di suolo totale e per infrastrutture nelle aree, negli ambiti urbani e in Piemonte, 2013

	Superficie (ha)	Consumo suolo(ha)	Infrastrutture (ha)	% consumo suolo	% infrastrutture rispetto al consumo
Aree	1608341	69811	14791	4,3	21,2
Ambiti urbani	930357	113233	14970	12,2	13,2
Piemonte	2538699	183043	29761	7,2	16,3

Fonte: elaborazione Ires su dati Regione Piemonte

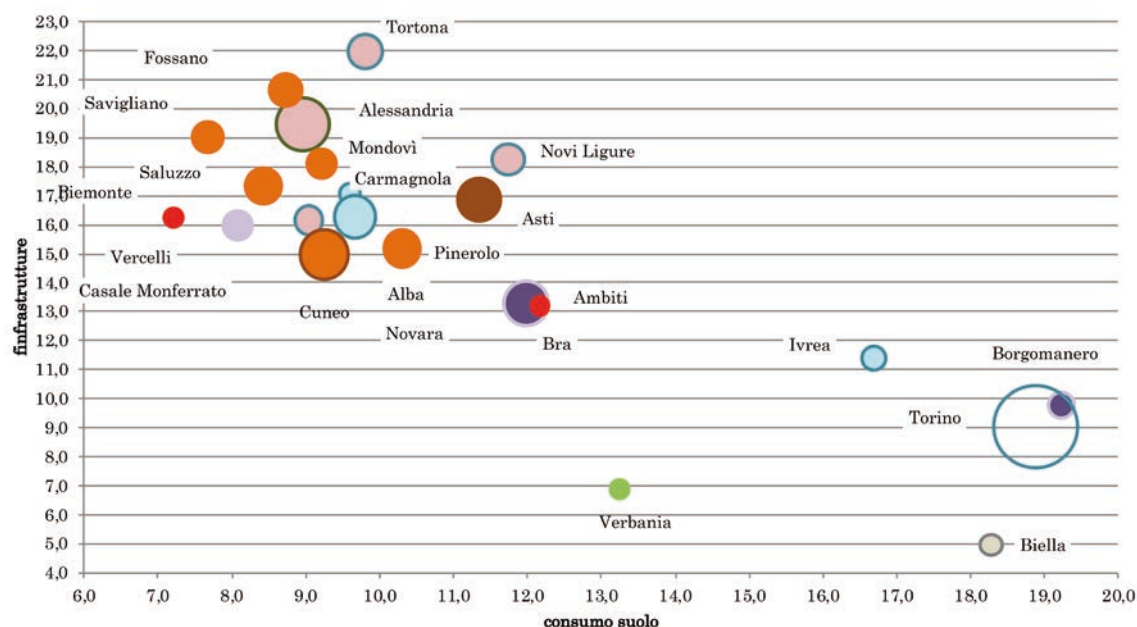
Una relazione inversa tra densità di urbanizzazione delle aree e consumo di suolo utilizzato dalle infrastrutture si coglie, con tutti i caveat del caso, anche per sub-aree di trasporto (Fig. 10).

Le aree nelle quali il territorio urbanizzato è molto esteso rispetto alla propria superficie tendono ad avere un'incidenza minore del suolo occupato dalle infrastrutture. Fra gli ambiti urbani, è questo il caso di Torino, Biella e Borgomanero (Fig. 10a).

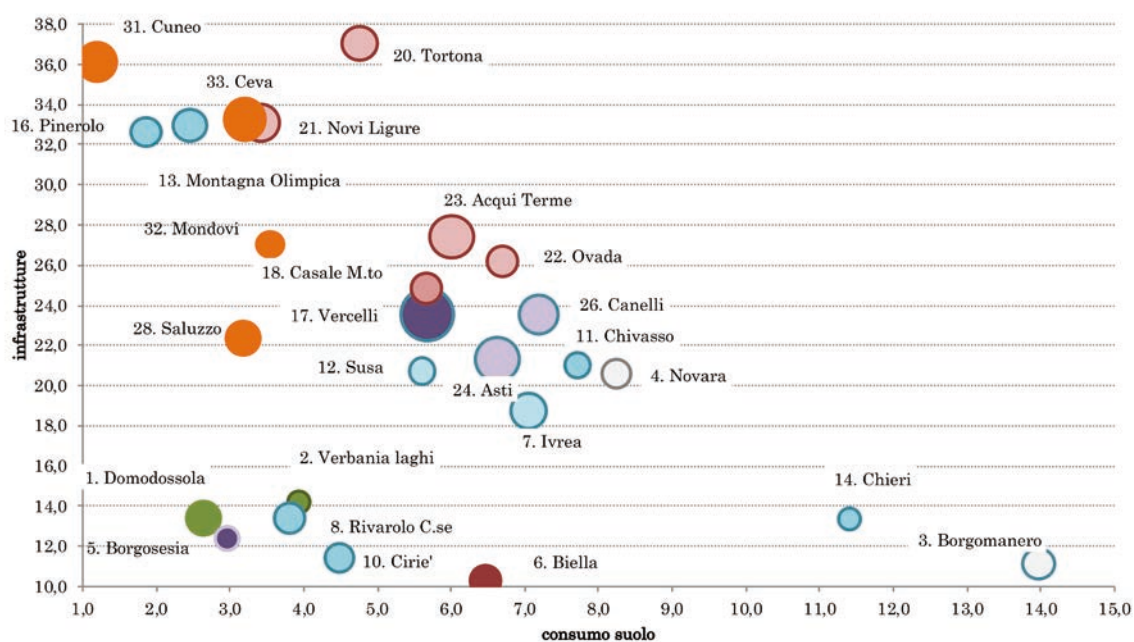
La variabilità dell'incidenza del consumo di suolo per infrastrutture è maggiore nelle aree esterne: essa varia dal minimo di 11% nell'area di Biella al 37% in quella di Tortona. Per gli ambiti urbani la quota varia tra il 5% di Biella e il 22% di Tortona.

Fig. 10 Consumo di suolo totale (rispetto alla superficie) e consumo per infrastrutture (rispetto al consumo totale), negli ambiti urbani e nelle aree, 2013 (*)

a. Ambiti urbani



b. Aree esterne



Fonte: Regione Piemonte

(*) Le bolle sono proporzionali al consumo di suolo per infrastrutture, eccetto che per il Piemonte e gli Ambiti

PER APPROFONDIRE



Landini S., Occeili S., Scalzotto L. (2018), *Per una mobilità di valore*, Ires Piemonte.

IL CONSUMO DI SUOLO IN PIEMONTE

La superficie consumata di suolo è stimata ad oggi in 2,3 milioni di ettari, quasi equivalente all'intero Piemonte. È un processo che è accelerato col tempo. Negli ultimi anni si consumano in Italia circa 35 campi sportivi da calcio al giorno, con una velocità di trasformazione di circa 4 metri quadrati di suolo irreversibilmente persi ogni secondo¹⁹.

L'ALLARME EUROPEO

Il consumo del suolo e la sua impermeabilizzazione rientrano fra le otto minacce individuate dalla Commissione Europea in questo campo²⁰ insieme a erosione, diminuzione della materia organica, contaminazione locale, contaminazione diffusa, compattazione, diminuzione della biodiversità del suolo, salinizzazione, inondazioni e smottamenti. Il *soil sealing* è divenuto oggetto della più complessiva *Soil Thematic Strategy*²¹ che ha aperto un ampio dibattito per "un percorso chiaro che ci porti, entro il 2050, a non edificare più su nuove aree"²².

COSA FA L'ITALIA

Anche in Italia l'attenzione sul tema è cresciuta grazie a diversi soggetti fra i quali:

- l'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo²³
- il 'Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'Area padano-alpina-marittima', cui ha aderito la Regione Piemonte²⁴
- l'Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale ISPRA, che pubblica un rapporto annuale sul consumo di suolo in Italia e ne monitora i cambiamenti.

Queste iniziative hanno aperto un dibattito politico che ha portato alla presentazione di diverse proposte legislative regionali e nazionali confluite nel Disegno di legge "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato", approvato dalla Camera il 12 maggio del 2016 in esame al Senato nella XVII legislatura. Oggi, dopo due decenni di dibattito, il consumo di suolo potrebbe diventare una tematica prioritaria del nuovo governo.

Il consumo di suolo in Piemonte

L'Italia, con il suo 6,9%²⁵ di superficie artificiale coperta contro il 4,4% della Unione Europea è al secondo posto dopo la Germania. Solo alcune piccole nazioni, come l'Olanda o il Belgio, hanno consumi superiori (Fig. 1).

Particolarmente alto è il consumo di suolo nel Nord-ovest, segue il Nord-est, mentre sotto la media del paese si collocano il Centro, il Sud e le Isole. Il Piemonte è al dodicesimo posto, con il 6,9% di consumo contro il 7,64 dell'Italia (secondo i dati ISPRA, 2017).

¹⁹ ISPRA, 2017.

²⁰ COM 2002/179.

²¹ COM, 2006/231.

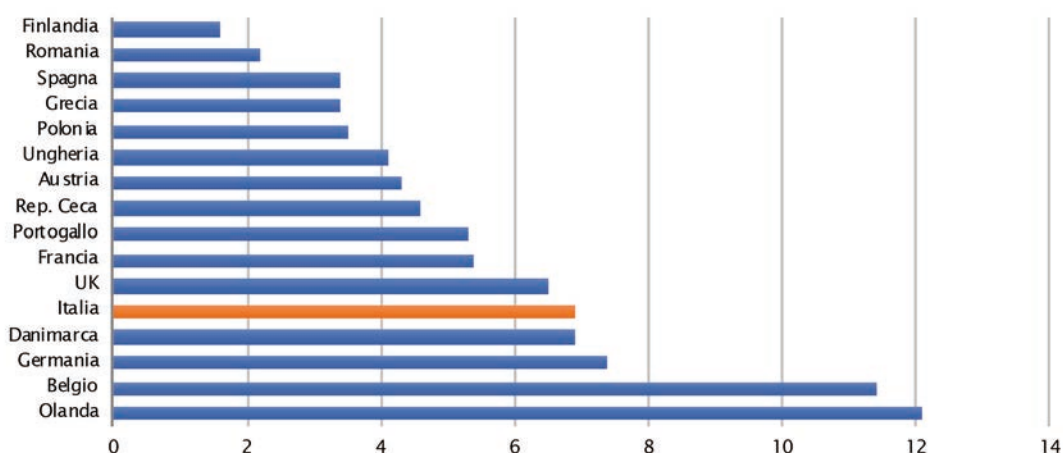
²² EC, 2011.

²³ ONCS, 2009. Poi Centro di ricerca sul consumo del suolo (CRCS, 2014, 2015), realizzato dall'INU, Politecnico di Milano e Legambiente.

²⁴ Che ha dato luogo all'Agenda di Bologna del 27 gennaio 2012 (Regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, 2012). Per consumo di suolo si intende: "l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione. Il calcolo del consumo di suolo netto si intende ricavato dal bilancio tra superfici agricole, naturali e seminaturali, in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e superfici impermeabilizzate in cui sia stata rimossa l'impermeabilizzazione." (art.2 del Disegno di legge).

²⁵ LUCAS, 2015).

Fig. 1 Il consumo percentuale di suolo in alcune nazioni europee (artificial land)



Fonte: elaborazione IRES su dati LUCAS 2015

Tab. 1 Percentuale di consumo del suolo al 2016

Lombardia	13,0	Toscana	7,1
Veneto	12,2	Piemonte	6,9
Campania	10,8	Umbria	5,6
Emilia-Romagna	9,8	Calabria	5,1
Friuli Venezia Giulia	8,9	Abruzzo	5,1
Lazio	8,3	Trentino-Alto Adige	4,6
Puglia	8,3	Molise	4,0
Liguria	8,3	Sardegna	3,8
Sicilia	7,2	Basilicata	3,4
Marche	7,2	Valle D'Aosta	2,9

Fonte: dati ISPRA, 2017

La situazione piemontese è espressa dai diversi indicatori usati per misurare il consumo di suolo.

- Lo 'stock di consumo di suolo, ossia il totale di ettari artificializzati
- La densità di consumo di suolo, cioè la percentuale di consumo di suolo sul totale di suolo disponibile
- La propensione (Pcs) al consumo di suolo ossia il consumo di suolo pro-capite, in ettari di suolo artificializzato per abitante.

LO STOCK DI SUOLO CONSUMATO

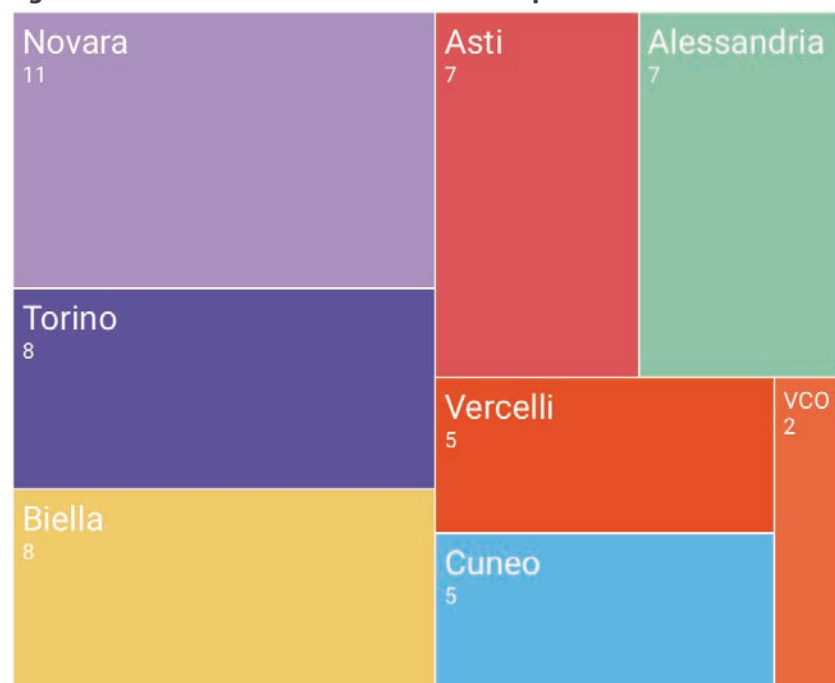
Esprime il valore assoluto di suolo occupato. È un indicatore di impatto globale e misura l'impronta del degradato. In questo caso sono chiaramente i grandi centri a consumare maggiormente suolo. Nel caso piemontese è la Città metropolitana di Torino a avere il maggior consumo assoluto di suolo (il 34% del consumo totale regionale), seguita da Cuneo (21% del totale), Alessandria (15%), Novara (6,5%), Asti (6,5%), Vercelli (6%), Biella (4,2%), V.C.O. (3,6%). La distribuzione dello stock segue chiaramente il peso della popolazione delle province, nella quasi totalità dei casi, con un R2 di 0,88.

LA DENSITÀ DI CONSUMO

È il dato che maggiormente coglie l'impatto sul paesaggio e sul territorio. In questo caso è soprattutto la provincia di Novara ad avere il maggiore consumo di suolo (Fig. 2). Ben l'11.2% del suo territorio è

artificializzato. Segue la provincia di Torino (8,8%), poi Biella (8,2%), Asti (7,6%), Alessandria (7,4%), Cuneo (5,5%), Vercelli (5,1%), V.C.O. (2,9%).

Fig. 2 Densità del consumo di suolo nelle province del Piemonte



Fonte: Elaborazione IRES su dati ISPRA

LA PROPENSIONE AL CONSUMO

Definibile anche come disponibilità di capitale residenziale e artificializzato, può misurarsi come un indice di localizzazione (o specializzazione territoriale)²⁶ o più semplicemente come il consumo di suolo pro-capite. È cosa diversa sia dallo stock sia dalla percentuale di artificializzazione di suolo. È un indicatore che può essere letto in due modi: come propensione a consumare più suolo, qualora si dia maggiore enfasi al numeratore e quindi ai comportamenti, oppure come maggiore disponibilità di capitale artificializzato, in primo luogo residenziale, creatosi a seguito del declino demografico. La carta a livello comunale mostra una certa complementarietà con l'indicatore della densità di consumo di suolo. La propensione e/o la disponibilità di capitale artificiale è maggiore nelle aree a bassa residenzialità mentre nella pianura entrano in gioco le economie di scala che riducono il consumo di suolo pro-capite. In questo caso è la provincia di Torino, dove è presente una conurbazione maggiormente compatta, a esprimere una minore attitudine al consumo di suolo pro-capite (indice di localizzazione 0,7) mentre tutte le altre province hanno indice superiore all'unità.

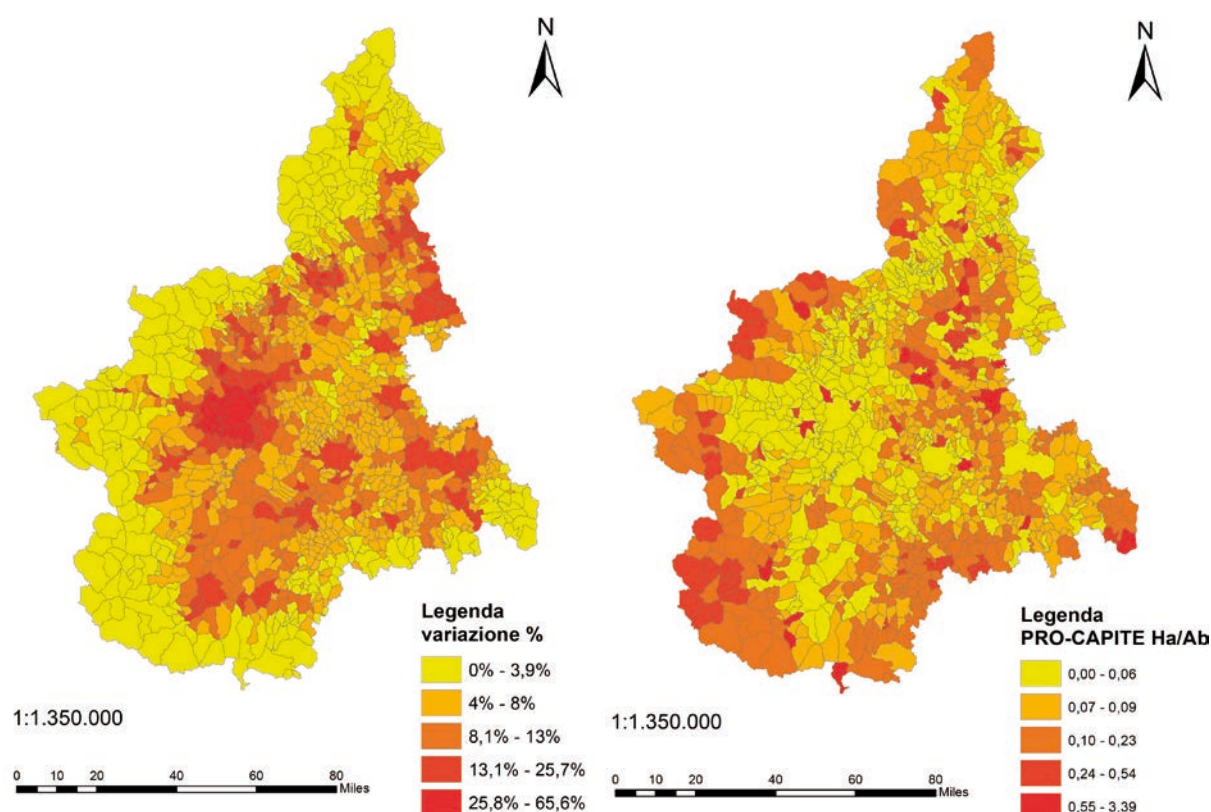
Una misura integrata del consumo

Esiste una correlazione inversa tra la distribuzione della popolazione e gli indicatori sopra descritti di consumo di suolo, resa visibile se si conduce l'analisi a un livello di scala più dettagliato. La carta del consumo di suolo per comune (fig. 3a) evidenzia i nodi urbani di livello provinciale e le aree della loro espansione. Si riconoscono inoltre i territori dove maggiore è la presenza residenziale e infrastruttura-

²⁶ Dato dal consumo di suolo procapite locale (della provincia)/consumo di suolo procapite del sistema territoriale considerato (della regione). L'indice di localizzazione è quindi equivalente a 1 quando rispetta lo stesso valore regionale di consumo pro-capite; quando è superiore a 1 indica una maggiore attitudine provinciale a consumare suolo o a disporre di capitale artificializzato; viceversa per valori minori di 1.

le: la piana pedemontana, che segue il circolo della catena montuosa da Verbania a Tortona, e l'asse del Piemonte orientale, che da Tortona attraversa Alessandria, Casale, Vercelli, Novara, Verbania.

Fig. 3 Il consumo di suolo nel 2016; a) in % della sup. totale b) in % della popolazione



Fonte: Elaborazione IRES su dati ISPRA, 2017

La propensione al consumo pro-capite (fig. 3b) non segue tanto la popolazione quanto la disponibilità di suolo libero mentre è correlata negativamente con le economie di scala generate dagli insediamenti compatti, dalle maggiori città e centri urbani. Sui costi della città dispersa molto è stato scritto²⁷ e come è stato osservato, il consumo di suolo pro-capite in montagna è meno efficiente che in pianura, dove maggiore è la conurbazione e la densità di terreno edificato²⁸. Questo è vero anche in Piemonte: la propensione al consumo (ovvero la disponibilità di spazio artificializzato) è più elevata in molti comuni montani, dove maggiori sono le disponibilità di spazio ma anche di capitale artificiale residenziale, ereditato da un passato rurale demograficamente ricco che ha lasciato una capacità abitativa consistente. In Piemonte questa situazione è particolarmente evidente in provincia di Cuneo (con 642 mq per abitante di consumo), segue Alessandria (con 620 mq/ab.) quindi Vercelli (614 mq/ab.), Asti (531 mq/ab.), Biella (419 mq/ab.), Novara (408 mq/ab.), V.C.O. (406 mq/ab.).

²⁷ Camagni et al., 2002; Travisi et al., 2010.

²⁸ Granata, Pilieri, 2013.

Tab. 2 Le diverse componenti del consumo di suolo

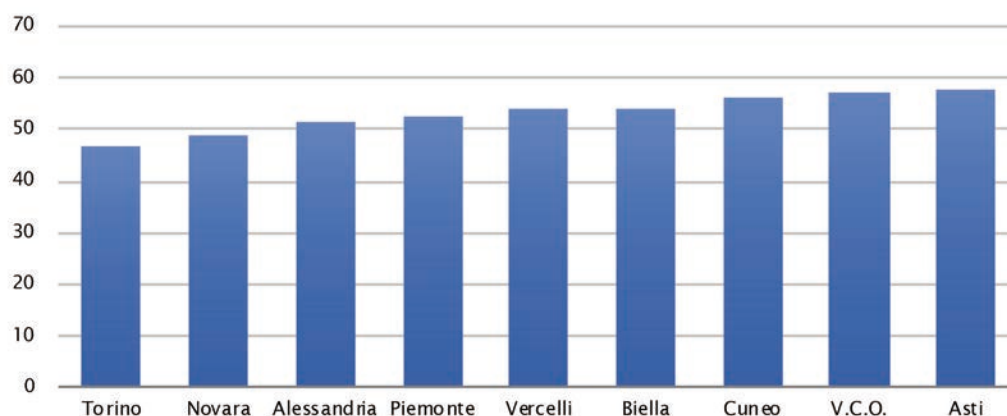
	Popolazione	Stock in mq.	Stock %	Consumo suolo provincia	Consumo di suolo per abitante
Anno	2016	2016	2016	2016	2016
Alessandria	426.658	26.451	14,9	7,4	620
Asti	216.677	11.507	6,5	7,6	531
Biella	178.551	7.475	4,2	8,2	419
Cuneo	589.108	37.807	21,3	5,5	642
Novara	370.143	15.101	8,5	11,2	408
Torino	2.277.857	59.865	33,8	8,8	263
Verbanio-Cusio-Ossola	159.664	6.476	3,7	2,9	406
Vercelli	173.868	10.675	6,0	5,1	614
Piemonte	4.392.526	175.357	100,0	6,9	399

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISPRA (2017)

Lo sprawl urbano in Piemonte

Lo *sprawl* urbano è l'altro processo da affrontare per ridurre il consumo di suolo (EEA, 2006). In base ai dati che calcolano la Superficie Urbanizzata Discontinua o SUD²⁹, l'uso di suolo residenziale diffuso in Piemonte rispetto al totale dell'artificializzato è pari al 52%. Le differenze sono rilevanti e vanno dal 49% della Provincia di Novara al 58,5% della provincia di Asti (Fig. 4).

Fig. 4 Superficie urbanizzata diffusa nelle province del Piemonte



Fonte: Elaborazione IRES su dati Regione Piemonte e CSI-Piemonte (2015)

LA DISTRIBUZIONE DELLO SPRAWL

È interessante notare che le province con maggiore connotazione paesaggistica sono anche quelle dove maggiore è stato il consumo di suolo residenziale sul tessuto discontinuo: Asti, in primo luogo (Monferrato astigiano) ma anche il V.C.O. (terra dei laghi), quindi il Cuneese (Alta pianura cuneese e Langhe e Roero), la provincia di Biella (prealpi biellesi), Vercelli e la Provincia di Alessandria.

Le province a maggiore connotazione urbana, di Torino e Novara, sono quelle dove è minore, in termini percentuali (non assoluti) il fenomeno dello *sprawl*.

Importante osservare, infine, come le province del sito UNESCO Langhe-Roero e Monferrato siano caratterizzate da valori medio-bassi di stock di artificializzazione del suolo ma da una propensione alta

²⁹ Dati Regione Piemonte e CSI-Piemonte (Regione Piemonte, 2011, 2012, 2015).

al consumo pro-capite e allo *sprawl* residenziale, segno di un lascito consistente del capitale edificato ma anche di un segnale all'uso efficiente di questo capitale.

ALLA RICERCA DELLE CAUSE

Le cause dell'aumento del consumo di suolo residenziale appaiono diverse e ben circoscritte: agiscono le modificazioni degli stili di vita e di consumo ma anche della struttura della famiglia³⁰.

STILI DI VITA

La ricerca di una rendita minore e la ricerca di stili di vita più "vicini" alla natura e a maggiore valenza paesaggistica ha determinato una crescita dello *sprawl* e la conseguente estensione dei bacini di gravitazione casa-lavoro: il Piemonte è passato dagli 87 Sistemi Locali del Lavoro del 1981 ai 50 SLL del 1991, per giungere a 37 nel 2001 e ai 36 del 2011. Le preferenze abitative verso stili di vita rurali, "nel verde", hanno reso necessario l'ampliamento dei flussi pendolari e pertanto i 'bacini di vita quotidiana' sono passati in Piemonte da un raggio medio di 9,6 km del 1981 a 12,7 km del 1991 per giungere a 14,8 km del 2001 e 14,9 nel 2011.

STRUTTURE FAMILIARI

L'altro fattore importante del consumo di suolo è dato dal cambiamento della struttura familiare. In Piemonte la percentuale di famiglie sulla popolazione è passata rispettivamente dal 39,8% del 1991, al 42,62% del 2001 e 44,3 del 2011. In particolare sono cresciute le famiglie uni-personali mentre sono diminuite le famiglie con un numero di figli uguale o superiore a due. Questa crescita e frammentazione familiare ha richiesto una maggiore disponibilità di unità abitative, tale che se si relaziona l'incremento del consumo di suolo in Piemonte con l'incremento del numero delle famiglie emerge una forte correlazione: fatto 100 il consumo di suolo e il numero delle famiglie piemontesi al 1991, al 2011 si raggiungono rispettivamente i valori di 110,3 e 107,5.

Tab. 3 Numero di famiglie e consumo di suolo in ha di superficie urbanizzata in Piemonte

	1991	2001	2011
N. famiglie in Piemonte	1713094	1799942	1935767
Consumo di suolo in ha in Piemonte	125213	136132	150121
Famiglie (n. indice)	100	105,1	107,5
Consumo di suolo (n. indice)	100	108,7	110,3

Fonte: elaborazioni IRES su dati Regione Piemonte e CSI Piemonte

TORINO, PIEMONTE, ITALIA

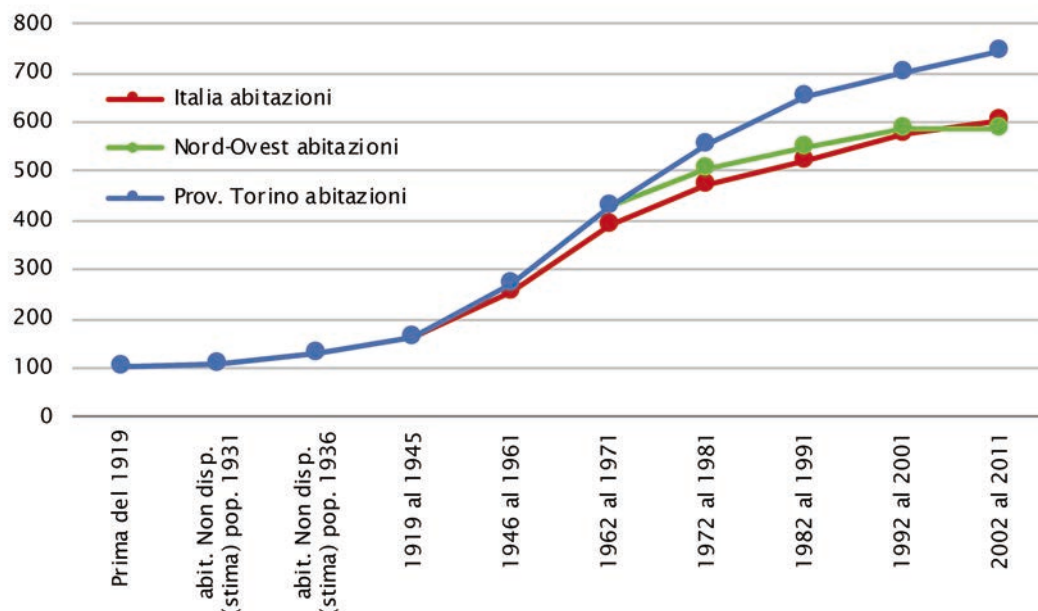
La differenza della crescita, a favore del consumo di suolo, è spiegata dal cambiamento degli standard abitativi e di quelli infrastrutturali. L'aumento della superficie media delle abitazioni è infatti cresciuta passando in Piemonte da 88,09 m² del 2001 a 97,6 del 2011, continuando un trend cominciato qualche decennio prima³¹.

L'ipotesi che si può formulare attraverso indicatori indiretti relativi ai dati ISTAT delle abitazioni e delle infrastrutture (2011) è che il consumo del suolo abbia avuto in Italia e in Piemonte un andamento logistico con tassi di crescita elevatissimi che solo nell'ultimo periodo, dalla crisi del 2008, tendono a ridursi.

³⁰ Ferlaino, 2009, 2013, 2018.

³¹ ISTAT, 2001, 2011.

Fig. 5 Numeri indice delle abitazioni in edifici a uso abitativo per epoca di costruzione (1919=100)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, 2011

Per concludere

UN PIEMONTE DIFFERENZIATO

Come si è visto il Piemonte, per quanto concerne il consumo di suolo, appare molto differenziato al suo interno. Alcune schematiche omogeneità possono essere colte entro la più dispiegata differenziazione: Novara e Torino sono le province con più alta densità di consumo, seguono Biella, Asti e Alessandria, quindi Cuneo e Vercelli e infine il VCO, la provincia con maggiore naturalità paesaggistica. Diversa appare la situazione se si considera la presenza di capitale artificializzato da ottimizzare e da utilizzare in modo più congruo. In questo caso sono le aree con un grosso capitale residenziale abbandonato a esprimere questa esigenza: il Vercellese e le province più periferiche. Semplificando e individuando insiemi omogenei che presentano appunto un capitale residenziale abbandonato accanto all'uso estensivo del 'nuovo' che ha caratterizzato l'attività edilizia del dopoguerra, emergono Vercelli e Cuneo, quindi tutte le altre province piemontesi con l'esclusione di Torino, che fa caso a sé, con tassi di consumo di suolo per abitante molto inferiori al resto del territorio regionale. Torino (e solo in parte Novara) emerge come area a altissimo consumo di suolo ma anche a alto consumo compatto e con minore consumo per abitante: un'area polarizzata e a elevata ottimizzazione funzionale.

I NUOVI SCENARI

La crisi apre scenari nuovi. Nel 2008 è finito un ciclo economico che, negli anni più recenti, ha avuto proprio nel settore delle costruzioni uno dei suoi principali motori di crescita e di finanziarizzazione dell'economia a fronte di un declino del resto della produzione industriale. Insistere sulla crescita assoluta del settore edilizio appare irresponsabile oltre che irrealistico: i dati ISTAT evidenziano la dinamica logistica che ha avuto il settore e che oggi appare tendere verso un asintoto sia in Italia che in Piemonte.

L'OCCASIONE DA COGLIERE

L'attuale modello di consumo del territorio rischia in alcune aree (si pensi alle Langhe-Roero e Monferrato) di compromettere quanto di buono è stato fatto dagli *stakeholder* e dalle politiche di valorizzazione territoriale e va rivisto. Il "consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050" secondo l'art. 3 della proposta di legge approvata al Senato, è un obiettivo giusto e raggiungibile ed è giusto che divenga una priorità a livello nazionale e regionale.

INVERTIRE LA TENDENZA

Occorre invertire la tendenza che ha privilegiato gli interventi estensivi su territorio (infrastrutture e strutture commerciali, *sprawl* residenziale, ecc.) e muovere verso interventi intensivi (città compatta), soprattutto attraverso la valorizzazione del patrimonio abitativo tradizionale, in gran parte abbandonato nei centri dei comuni collinari e nelle borgate montane, nonché attraverso la rigenerazione del tessuto edilizio periferico costruito in anni di emergenza abitativa e del tutto inadeguato ai nuovi standard energetici e residenziali.

ICT E USO DEL SUOLO

La telematica e l'informatica permettono una riorganizzazione delle relazioni casa-lavoro che possono, se pianificate, porre finalmente fine a decenni di abbandono dei nuclei periferici e rurali. Invertire la tendenza storica della percolazione residenziale e produttiva dalle terre alte verso la pianura è una opzione sostenibile e realizzabile. Serve una nuova organizzazione dei servizi e dell'amministrazione, servono nuovi contratti di lavoro, un nuovo modo di programmare e pianificare lo sviluppo. La sfida è quella di sviluppare la qualità della vita attraverso una crescita zero del consumo del capitale naturale e, in primo luogo, del consumo di suolo.

Il consumo di suolo non avviene solo in territori sicuri. È ancora presente l'artificializzazione del suolo in aree a elevata pericolosità idrogeologica. Se per un verso la normativa sulla sicurezza, ad esempio quella sul lavoro, muove verso il rischio "zero", per altro verso quando si affronta la questione territoriale restano ancora alti i margini di insicurezza di alcune aree. È interessante osservare come nell'Ossola, nelle Valli di Lanzo, nel distretto olimpico, nell'alto Monferrato, nelle Valli Borbera e Curone sia elevato il consumo di suolo in aree a rischio frane e come altrettante appaia il consumo di suolo lungo nelle aree a rischio idrico, lungo le principali aste fluviali regionali. Una soglia è stata raggiunta di degradazione del capitale agricolo e naturale: salvaguardare il territorio significa tendere verso un consumo di suolo nullo.

USO DEL SUOLO E SICUREZZA

L'altro elemento su cui puntare è la salvaguardia del territorio. Il consumo di suolo non avviene solo in territori sicuri. È ancora presente l'artificializzazione del suolo in aree a elevata pericolosità idrogeologica. Se per un verso la normativa sulla sicurezza, ad esempio quella sul lavoro, muove verso il rischio "zero", per altro verso quando si affronta la questione territoriale restano ancora alti i margini di insicurezza di alcune aree. È interessante osservare come nell'Ossola, nelle Valli di Lanzo, nel distretto olimpico, nell'alto Monferrato, nelle Valli Borbera e Curone sia elevato il consumo di suolo in aree a rischio frane e come altrettante appaia il consumo di suolo lungo nelle aree a rischio idrico, lungo le principali aste fluviali regionali. Una soglia è stata raggiunta di degradazione del capitale agricolo e naturale: salvaguardare il territorio significa tendere verso un consumo di suolo nullo.





6

IL PIEMONTE IN DETTAGLIO

Nel 2017 la ripresa si è rafforzata sull'intero territorio regionale e per tutte le province il valore aggiunto cresce fra l'1% e il 2%. Il rafforzamento della domanda estera ha favorito la ripresa, con le esportazioni cresciute a tassi elevati in molte realtà provinciali, sempre maggiori rispetto al 2016.

IL LAVORO

Sul lato occupazionale i risvolti della ripresa sono ancora controversi, con un recupero del numero di occupati a livello dell'intera regione ma con forti differenze fra le province: in cinque su otto il dato ha un segno negativo, in alcuni casi con valori rilevanti. La ripresa dell'economia, dunque, non si traduce in modo lineare in aumento dell'occupazione a causa sia dell'andamento diversificato nei settori che compongono i mix produttivo delle realtà provinciali sia per l'aumento della produttività a livello d'impresa e di sistema produttivo.

Tab. 1 Valore aggiunto province 2018

Dinamica del valore aggiunto nelle province anni 2016 e 2017 (tasso var.%)						
		Agricoltura	Industria s. stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Torino	2016	10,4	2,6	-2,9	0,1	0,6
	2017	-2,5	2,4	1,7	1,7	1,8
Vercelli	2016	-1,9	-2,1	-8,0	0,2	-1,0
	2017	-7,8	0,6	-0,5	1,7	1,0
Novara	2016	12,3	1,9	-3,4	-1,8	-0,7
	2017	-1,7	2,2	1,4	0,5	1,0
Cuneo	2016	0,2	0,0	-4,9	0,1	-0,2
	2017	-6,8	1,5	0,8	1,6	1,1
Asti	2016	2,7	3,5	-7,5	-0,8	-0,1
	2017	-5,8	2,8	-0,3	1,1	1,2
Alessandria	2016	1,2	5,7	-6,6	-1,5	-0,2
	2017	-6,4	3,6	0,1	0,7	1,1
Biella	2016	12,7	0,3	-6,6	-0,2	-0,3
	2017	-1,6	1,6	0,1	1,5	1,4
VCO	2015	11,5	2,9	-10,5	-0,2	-0,2
	2016	-2,1	2,6	-1,6	1,5	1,5

Stime: Prometeia, aprile 2018

LA PRODUZIONE INDUSTRIALE

L'evoluzione della produzione industriale nel 2017 ha accentuato la tendenza espansiva iniziata nell'anno precedente, confermando un ritmo più sostenuto nel caso di Torino, ma con una dinamica alquanto elevata soprattutto nelle province di Cuneo e Novara, che hanno mostrato il maggior dinamismo nel biennio di ripresa 2016-2017. L'anno trascorso, comunque, offre un quadro di dinamismo industriale in tutte le province.

L'EXPORT

Il valore delle esportazioni è risultato anch'esso in espansione in tutte le province, grazie alla ripresa del commercio internazionale, con dinamiche espansive sui mercati europei ed extraeuropei di entità all'incirca comparabili: il caso di maggior difformità negli andamenti riguarda forse Asti che vede una più rilevante performance sui mercati extraeuropei.

IL CONFRONTO COL PASSATO

Nonostante la ripresa, la produzione manifatturiera rimane al di sotto dei livelli del 2007 in quasi tutte le province, eccetto Cuneo, che ha recuperato circa il 6% rispetto a quei livelli e Alessandria che li ha raggiunti nel 2017.

Nel 2017 l'occupazione denota un'ulteriore recupero, anche se in tendenziale decelerazione rispetto al biennio precedente: il dato tuttavia risente dell'andamento favorevole in tre sole province – Torino, Cuneo e Biella- mentre nelle altre cinque province il numero di occupati diminuisce, in tre casi Alessandria, Novara e Vercelli) per il secondo anno consecutivo.

Tab. 2 Serie storica province 2017

La congiuntura nelle province piemontesi (variazioni percentuali)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. % 2007-2017
L'occupazione								
Piemonte	1,2	-1,1	-2,4	0,1	1,5	0,7	0,5	-0,6
Torino	2,3	-0,4	-2,7	-0,7	1,9	1,5	1,1	-0,5
Cuneo	0,5	-1,6	-1,6	2,3	-0,4	0,6	0,5	0,3
Asti	-1,3	-2,7	0,2	1,5	-0,7	1,8	-0,2	-0,5
Alessandria	-0,4	0,2	-4,6	-0,4	3,2	-0,6	-0,9	-0,4
Novara	3,3	-4,8	-2,7	1,1	3,1	-2,3	-0,8	-3,7
Biella	-3,1	-0,5	-0,4	1,8	-2,1	0,1	2,8	-5,0
Vercelli	-1,9	-1,6	-2,5	-1,4	1,6	-1,3	-1,3	-2,6
Verbania	0,7	-3,1	-1,1	1,1	1,7	1,3	-2,5	-3,3
Le esportazioni								
Piemonte	11,8	2,9	3,8	3,3	7,0	-3,0	7,7	26,8
Torino	9,6	0,9	8,5	3,5	10,5	-6,2	3,6	19,7
Cuneo	9,8	2,4	-1,5	7,6	0,7	-1,7	10,4	26,5
Asti	10,0	0,7	11,1	2,0	-3,1	8,7	16,5	43,8
Alessandria	25,1	12,7	-4,1	-0,4	7,4	-0,2	17,1	62,7
Novara	11,9	3,7	2,1	1,4	4,4	0,0	6,5	20,9
Biella	13,9	-2,8	2,9	3,7	6,6	4,1	8,9	27,9
Vercelli	9,0	3,9	-0,1	1,8	6,4	1,6	10,3	30,7
Verbania	11,8	2,7	-1,1	2,7	6,9	-6,2	10,5	3,5
La produzione industriale								
Piemonte	3,6	-4,7	-1,2	3,0	0,7	2,2	3,6	-5,1
Torino	5,1	-5,8	-0,6	6,1	-0,1	3,2	4,2	-4,5
Cuneo	2,3	-1,3	-1,7	1,7	3,5	1,9	3,9	5,9
Asti	3,4	-5,7	-2,9	-0,2	0,5	-0,6	3,0	-15,1
Alessandria	2,8	-2,8	-0,1	-0,3	0,2	2,4	2,9	-0,1
Novara	1,7	-4,0	-2,1	1,6	1,0	2,3	3,6	-7,2
Biella	4,5	-8,2	-0,9	0,4	0,0	0,8	2,8	-9,2
Vercelli	3,6	-4,0	-2,1	1,1	0,2	2,0	1,6	-13,0
Verbania	0,9	-4,0	-2,1	0,1	1,9	-0,3	3,5	-7,0

Fonte: Istat e Unioncamere

Tab. 3 Esportazioni delle province 2016-2017 anno per settore

Esportazioni delle province piemontesi (milioni di Euro, 2017)									
	Piemonte	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	V.C.O.	Vercelli
TOTALE	47.906	6.505	1.813	1.915	7.686	4.967	22.135	673	2.213
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	491	126	3	11	293	8	42	5	4
MINERALI DA CAVE E MINIERE	55	1	0	2	8	10	21	11	2
ALIMENTARI, BEVANDE	5.012	520	367	10	2.476	430	938	53	218
TESSILE-ABBIGLIAMENTO	3.467	71	21	1.437	263	497	521	19	638
PRODOTTI IN LEGNO	122	20	9	2	35	5	30	3	18
CARTA E STAMPA	729	37	1	2	271	56	336	22	3
COKE E PRODOTTI RAFFINATI	510	37	1	0	5	325	143	0	0
PRODOTTI CHIMICI E FARMACEUTICI	3.813	1.088	68	112	260	930	919	103	333
GOMMA E MATERIE PLASTICHE	2.826	495	75	36	807	353	941	45	74
MINERALI NON METALLIFERI	528	19	28	5	167	14	213	64	18
PRODOTTI IN METALLO	3.347	820	224	45	308	249	1.417	185	98
COMPUTER, PRODOTTI ELETTRONICI ECC.	1.286	204	46	4	32	77	814	2	106
MACCHINE ED APPARECCHIATURE	10.909	800	491	169	1.194	1.555	6.081	119	500
MEZZI DI TRASPORTO	11.650	80	458	4	1.447	384	9.201	7	69
ALTRE MANIFATTURIERE E MOBILI	2.834	2.113	8	69	86	61	362	11	124
ALTRI PRODOTTI	326	73	12	8	34	13	156	23	8
(variazione % 2016-2017)									
	Piemonte	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	Vco	Vercelli
TOTALE	7,7	17,1	16,5	8,9	10,4	6,5	3,6	10,5	10,3
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	1,8	304,2	27,7	2,1	-22,1	-24,1	0,6	13,4	-31,8
MINERALI DA CAVE E MINIERE	11,7	-13,2	41,8	2,5	21,8	118,1	-6,2	5,1	-10,1
ALIMENTARI, BEVANDE	10,9	10,2	4,6	17,7	16,0	-2,0	9,4	9,7	3,8
TESSILE-ABBIGLIAMENTO	4,1	2,8	19,3	8,2	-4,7	-3,1	-2,8	26,3	10,8
PRODOTTI IN LEGNO	0,2	3,4	-24,3	104,5	4,8	9,8	6,3	-10,9	-9,6
CARTA E STAMPA	3,0	9,3	-7,4	-14,6	-1,7	18,1	4,9	-6,9	7,6
COKE E PRODOTTI RAFFINATI	20,9	114,3	25,9	106,2	116,7	19,1	10,6	-	-23,1
PRODOTTI CHIMICI E FARMACEUTICI	8,3	10,0	5,3	0,2	2,1	5,0	8,0	48,0	12,7
GOMMA E MATERIE PLASTICHE	3,7	7,8	14,5	32,1	33,5	12,3	-18,2	19,7	10,9
MINERALI NON METALLIFERI	4,7	-3,7	3,4	111,0	20,8	0,2	-4,1	0,5	4,8
PRODOTTI IN METALLO	9,7	12,2	23,0	159,1	14,9	12,3	4,7	0,7	5,3
COMPUTER, PRODOTTI ELETTRONICI ECC.	1,8	-13,9	8,0	-5,2	7,9	-23,5	9,6	0,3	2,3
MACCHINE ED APPARECCHIATURE	9,4	9,7	32,6	-0,8	7,6	9,7	8,0	9,5	15,1
MEZZI DI TRASPORTO	3,7	-6,3	11,8	48,7	8,6	9,0	2,4	-6,5	10,1
ALTRE MANIFATTURIERE E MOBILI	24,9	33,3	85,8	6,5	-1,3	11,8	3,6	-9,0	10,6
ALTRI PRODOTTI	4,8	-2,8	168,9	41,2	-3,2	11,6	-0,5	27,2	47,1

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat provvisori

Tab. 4 Export per paese 2016-2017 province

Esportazioni del Piemonte e dell'Italia per area geografica 2014 e 2015									
	Piemonte	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	V.C.O.	Vercelli
TOTALE	47.906	6.505	1.813	1.915	7.686	4.967	22.135	673	2.213
Francia	6.407	1.114	245	136	1.513	628	2.410	79	284
Germania	6.367	869	307	232	1.185	751	2.653	103	268
Spagna	2.690	311	88	72	518	231	1.314	37	120
Gran Bretagna	2.448	223	149	149	482	304	985	22	133
Polonia	2.113	166	44	50	326	152	1.315	12	49
Ue28	27.457	3.451	1.139	1.131	5.375	3.062	11.666	422	1.210
Svizzera	2.928	1.356	24	96	210	446	587	127	83
Stati Uniti	3.968	404	217	72	355	419	2.290	21	190
Giappone	644	111	12	55	48	55	314	3	46
Europa centro-orientale	2.505	136	102	91	178	114	1.794	13	77
Russia	646	88	52	13	134	65	249	6	40
Com. stati indep.	733	93	57	18	154	80	279	6	46
Medio Oriente	1.862	211	34	51	349	274	786	25	132
Africa	358	50	24	10	75	31	151	4	13
Brasile	706	19	71	4	50	19	526	2	17
America Latina	1.986	124	117	31	225	96	1.331	7	54
Nie	1.353	267	17	122	153	91	558	7	139
Cina	2.303	131	30	145	120	89	1.648	14	125
India	376	38	8	13	61	34	200	7	15
Asia(escl.Giappone)	4.488	491	62	326	421	287	2.552	32	317

Var. % 2016-2017									
	Piemonte	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	V.C.O.	Vercelli
TOTALE	7,7	17,1	16,5	8,9	10,4	6,5	3,6	10,5	10,3
Francia	9,3	28,8	15,3	0,7	8,9	4,6	2,9	27,3	10,5
Germania	3,4	23,9	3,1	6,2	3,5	7,9	-3,0	1,6	1,0
Spagna	8,7	-3,9	-5,2	19,2	25,1	-1,8	7,9	11,8	20,1
Gran Bretagna	5,8	11,5	9,5	22,9	16,8	2,7	-2,8	0,9	19,0
Polonia	5,1	15,3	11,7	9,6	8,7	3,9	2,5	17,5	9,8
Ue28	7,2	18,9	7,8	9,5	12,2	6,2	2,1	11,5	7,3
Svizzera	9,3	17,7	-2,4	5,2	-1,2	-1,8	7,2	7,3	3,0
Stati Uniti	3,4	25,4	-12,1	31,8	4,6	-1,1	1,2	-6,5	15,3
Giappone	-0,2	0,0	4,4	-7,7	32,7	-2,7	-2,3	16,5	-0,7
Europa centro-orientale	-1,0	16,4	193,8	1,9	8,0	5,2	-7,2	10,4	10,0
Russia	20,7	20,8	100,8	-27,4	14,0	17,0	19,9	46,2	16,3
Com. stati indep.	18,1	18,8	70,5	-17,1	6,3	23,6	19,9	41,4	12,5
Medio Oriente	-6,1	-5,6	-14,6	-0,7	-15,4	18,6	-10,9	3,4	11,2
Africa	4,6	-2,5	157,3	8,9	10,7	9,9	-5,7	6,0	2,7
Brasile	5,4	10,6	504,9	43,9	-11,0	50,1	-5,2	12,8	16,2
America Latina	11,2	14,9	201,3	5,4	7,5	-5,5	7,4	18,6	0,1
Nie	13,5	23,3	7,5	14,0	17,5	35,3	6,4	-17,9	12,6
Cina	36,8	10,9	86,6	19,4	7,8	90,6	40,8	19,5	44,9
India	29,3	7,8	100,8	-15,6	21,7	-13,8	52,4	87,0	25,2
Asia(escl.Giappone)	25,2	16,4	47,2	13,1	12,8	32,7	29,9	16,3	26,5

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat (provvisori)

CARATTERE E PROSPETTIVE DEI QUADRANTI PIEMONTESI

UNA RICETTA PER LO SVILUPPO?

Perché alcuni territori sono prosperi mentre altri declinano? Economisti e geografi hanno cercato a lungo le radici dello sviluppo. Presenza di risorse naturali e tecnologiche, posizione sui mercati, disponibilità di capitali o infrastrutture, stabilità politica e altro ancora: sono molti i fattori chiave individuati, anche se la ricetta per garantire crescita e prosperità è lontano dall'essere chiara.

LE CORRENTI PROFONDE DEL TERRITORIO

Negli anni recenti un elemento nuovo ha acquisito importanza nella valutazione degli esperti. Qualcosa che non è garanzia di decollo economico o sociale ma è spesso associato ai casi di successo. Difficile da definire e ancora di più da misurare, potremmo chiamarlo "clima". Un misto di ottimismo e realismo, consapevole fiducia di una comunità nelle proprie forze e conoscenza dei limiti, capacità di trasformare gli errori del passato in esperienza e non in sfiducia. Un insieme di "business climate" e "people climate" che le tradizionali indagini quantitative intercettano solo in parte. Serve un ascolto permanente attuato in cooperazione con i protagonisti locali per restituire un'immagine adeguata delle correnti profonde che animano o frenano la dinamica sociale ed economica di un territorio.

Il progetto Antenne è nato per cogliere il valore di questo "clima territoriale" e per intercettare quelle correnti profonde.

IL PROGETTO ANTENNE

Antenne ha iniziato la sua attività nel quadrante Nord-Est del Piemonte, ossia le province di Biella, Novara, Verbania e Vercelli, completando il primo ciclo di ascolto e di analisi nella primavera del 2017, pubblicando il primo Rapporto di quadrante. A fine primavera 2018 ha terminato analoga attività nel quadrante cuneese e in quello del Sud-Est¹. Il quadrante torinese, sia per la sua complessità sia per la concomitanza con altri soggetti che attuano programmazione, sarà completato fra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, limitatamente ad alcune sub-aree.

LE TENDENZE GRAVITAZIONALI

I quadranti del Piemonte presentano differenti tendenze gravitazionali per via della loro storia e di relazioni socio-economiche consolidate nel tempo. Torino e l'area metropolitana e, per altri motivi, il cuneese sono relativamente autocentrati. Il primo per le dimensioni e per la presenza del capoluogo. Il Sud-Ovest a causa della posizione geografica e della carente dotazione infrastrutturale. Il quadrante Nord-Est, Novara soprattutto, risente dell'attrazione della Lombardia e del restante Nord-Est italiano, ossia della parte più dinamica del paese. Il quadrante Sud-Est, infine, è attraversato da forze centripete in quanto l'astigiano gravita su Torino, una parte dell'alessandrino su Genova e un'altra parte su Milano.

SWOT

All'interno dell'attività di studio e ascolto dei territori, l'IRES ha aggiornato le analisi SWOT che inquadrano elementi di forza e debolezza delle aree sub-regionali (a eccezione di Torino). I principali risultati sono riassunti nelle infografiche delle pagine seguenti. I Rapporti di quadrante IRES presentano invece con maggiore dettaglio i risultati di Antenne.

¹ I rapporti sono scaricabili in PDF al sito: www.ires.piemonte.it, nella sezione Pubblicazioni.

QUADRANTE NORD-OVEST

I dati recenti

LA PRODUZIONE

La produzione dell'industria torinese, che aveva ristagnato nel 2015, nel 2016 ha ripreso una dinamica positiva, rafforzatasi nel 2017: nel complesso dell'anno passato l'evoluzione della produzione industriale ha fatto registrare per il secondo anno consecutivo l'andamento migliore nel contesto regionale (+4,2%). Su tale evoluzione ha influito in misura apprezzabile la dinamica del settore dei mezzi di trasporto, che, dopo il ripiegamento avvertito nel 2015, ha visto una sensibile espansione nel corso del 2016 poi continuata nel 2017. Nonostante la dinamica positiva, il livello della produzione manifatturiera nella provincia metropolitana risulta nel 2017 ancora del 5% circa al di sotto del valore precedente la crisi (2007), un dato negativo anche se non certo il peggiore a livello regionale (solo Cuneo e Alessandria hanno avuto risultati migliori). Le esportazioni riprendono a crescere dopo la contrazione subita nel 2016, con un aumento del 3,6%.

IL LAVORO

Se si guarda alla situazione del mercato del lavoro, nel 2017 è continuata l'espansione dell'occupazione che aveva caratterizzato il 2016, con una crescita dell'1,1% del numero di occupati: come per l'anno precedente l'aumento rilevato nella città metropolitana è circa il doppio rispetto a quanto si osserva a livello regionale. Da tre anni Torino si dimostra particolarmente reattiva in quanto all'evoluzione dell'occupazione rispetto alla media della regione, avendo evidenziato in precedenza andamenti meno favorevoli. Così, nel 2017 l'occupazione della città metropolitana è ritornata sui livelli del 2007 precedenti la crisi.

IL LAVORO: L'INDUSTRIA

Il quadro settoriale messo in luce dall'indagine sulle forze di lavoro, evidenzia nel 2017 una contrazione – rilevante, pari a -5,4%– degli occupati nell'industria in senso stretto, interrompendo l'andamento degli ultimi anni, che faceva, invece, osservare una percettibile ricaduta occupazionale della ripresa dell'industria torinese sull'occupazione, che risultava anch'essa in crescita.

IL LAVORO: LE COSTRUZIONI

Nel settore delle costruzioni, al contrario, si può notare la sostenuta crescita dell'occupazione (+13,1%), dopo essere stata in calo rilevante per anni: è da attribuire interamente al lavoro dipendente (cresciuto di quasi il 25%) a fronte di un'ulteriore contrazione del lavoro autonomo. Il settore delle costruzioni nel 2017 presenta una consistenza occupazionale di circa un quarto inferiore ai livelli del 2007, a seguito di una contrazione avvenuta soprattutto nell'ambito del lavoro autonomo.

IL LAVORO: I SERVIZI

Nei servizi, invece, si registrano variazioni occupazionali positive, che determinano un aumento del 2,9% rispetto al 2016, da attribuire interamente al comparto dei servizi extra commerciali. Nel commercio, infatti, l'andamento risulta negativo (-1,4%).

Il tasso di disoccupazione della città metropolitana si ridimensiona in misura significativa nell'anno passato, di poco meno di due punti percentuali, collocandosi al 9,4%: pur rimanendo al di sopra della media regionale la situazione della disoccupazione nella città metropolitana tende ad avvicinarsi al quadro prevalente nella regione.

L'EXPORT

Nel 2017 le esportazioni dell'area hanno avuto un aumento contenuto, che avviene dopo la sensibile diminuzione dell'anno precedente. Il 2017 comunque conferma il cambio di situazione rispetto agli

anni precedenti, quando il torinese si contraddistingueva per una dinamica espansiva più accentuata rispetto al resto della regione, trainata soprattutto dal comparto automotive.

L'EXPORT: GEOGRAFICO

La dinamica dell'export vede una ripresa verso i mercati extraeuropei (da -14% circa nel 2016 a +5,3% nell'anno trascorso) più accentuata rispetto all'Europa (da -65 circa nel 2016 a +2,1% nel 2017).

In Europa, fra i principali mercati, si distingue la crescita in Francia Spagna e Polonia, mentre diminuisce l'export verso la Germania e il Regno Unito.

Al di fuori dell'Europa tiene l'export verso gli Usa e cresce nei confronti del Messico, mentre nell'area sudamericana continua la contrazione sul mercato brasiliano e argentino. Si riprendono le esportazioni verso la Russia (+20% circa rispetto al 2016). Il 2017 si caratterizza, inoltre, per una rilevante espansione sui mercati asiatici, con il +40,8% verso la Cina, mercato sul quale l'anno precedente si era registrata una contrazione delle vendite della provincia.

L'EXPORT SETTORIALE

Dal punto di vista settoriale il recupero rispetto al dato del 2016 si deve all'andamento debolmente espansivo del settore dei mezzi di trasporto (+2,4%) che nell'anno precedente aveva subito una rilevante contrazione: nel 2017 l'export autoveicoli sale di circa il 5%, un dato analogo per la componentistica auto, le cui esportazioni migliorano il dato dell'anno precedente.

Quasi tutti i gli altri settori di specializzazione della provincia hanno avuto andamenti espansivi delle esportazioni, in particolare il comparto dei sistemi per produrre con un aumento dell'8% e i prodotti della filiera alimentare, con export in crescita del 9,4%. Si rileva, invece una sensibile contrazione dell'export del comparto gomma e plastica (circa -20%).

Fra i comparti del made in Italy, il tessile abbigliamento ha visto un dato in contrazione, seppur contenuta (-2,8%).

QUADRANTE SUD-OVEST

I dati recenti

LA PRODUZIONE

Cuneo conferma per il quarto anno consecutivo un quadro positivo dell'andamento della produzione industriale, che nel 2017 accelera al +3,9%, al di sopra della media regionale, con una dinamica sostenuta lungo tutto l'arco dell'anno.

Alla fine del 2017 la provincia di Cuneo è l'unica realtà nella regione ad avere superato il livello di produzione che aveva conseguito all'inizio della crisi (solo Alessandria ha raggiunto nel 2017 i livelli precedenti la crisi), con un valore del 6% circa al di sopra dei livelli del 2007.

Nell'anno trascorso la dinamica occupazionale nella provincia indica un ulteriore segno positivo, crescendo dello 0,5%; tuttavia la dinamica favorevole è soltanto da attribuire all'andamento delle attività commerciali (+7,2%) ed all'agricoltura (+4,8%) poiché gli altri servizi, l'industria manifatturiera e le costruzioni riflettono andamenti occupazionali negativi.

IL LAVORO

Il tasso di disoccupazione nella provincia si conferma il più contenuto nel panorama regionale e si ridimensiona marginalmente, dopo essere aumentato nel 2016: una situazione che, tuttavia, si manifesta in presenza di un rilevante crescita del tasso di partecipazione al mercato del lavoro nella provincia.

L'EXPORT

Le esportazioni della provincia di Cuneo hanno accentuato la tendenza generale, conseguendo un marcato aumento in valore rispetto al 2016.

Fra le produzioni portanti dell'economia della provincia, il settore alimentare mostra un andamento in sensibile crescita (+16%), con aumenti in tutti i comparti tranne che per i prodotti lattiero-caseari (che risultano in contrazione) e per la frutta e ortaggi preparati: le bevande hanno fatto rilevare una crescita un poco inferiore al resto del comparto, ma pur sempre rilevante (+8,9%). Una dinamica di segno contrario caratterizza, invece, l'export di prodotti agricoli (-22,1%).

L'EXPORT GEOGRAFICO

Nel 2016 l'export è risultato più dinamico nei confronti dei mercati comunitari, risultando comunque in espansione anche nel resto del mondo.

All'andamento positivo verso l'Europa ha contribuito la crescita del mercato spagnolo, del Regno Unito e della Francia, mentre è risultato meno dinamico il mercato tedesco.

Fra gli altri paesi si rileva un buon andamento verso le economie avanzate (con una più contenuta dinamica verso gli Stati Uniti e un calo verso la Svizzera), e un vistoso calo verso il Medio oriente e i paesi dell'Africa del Nord.

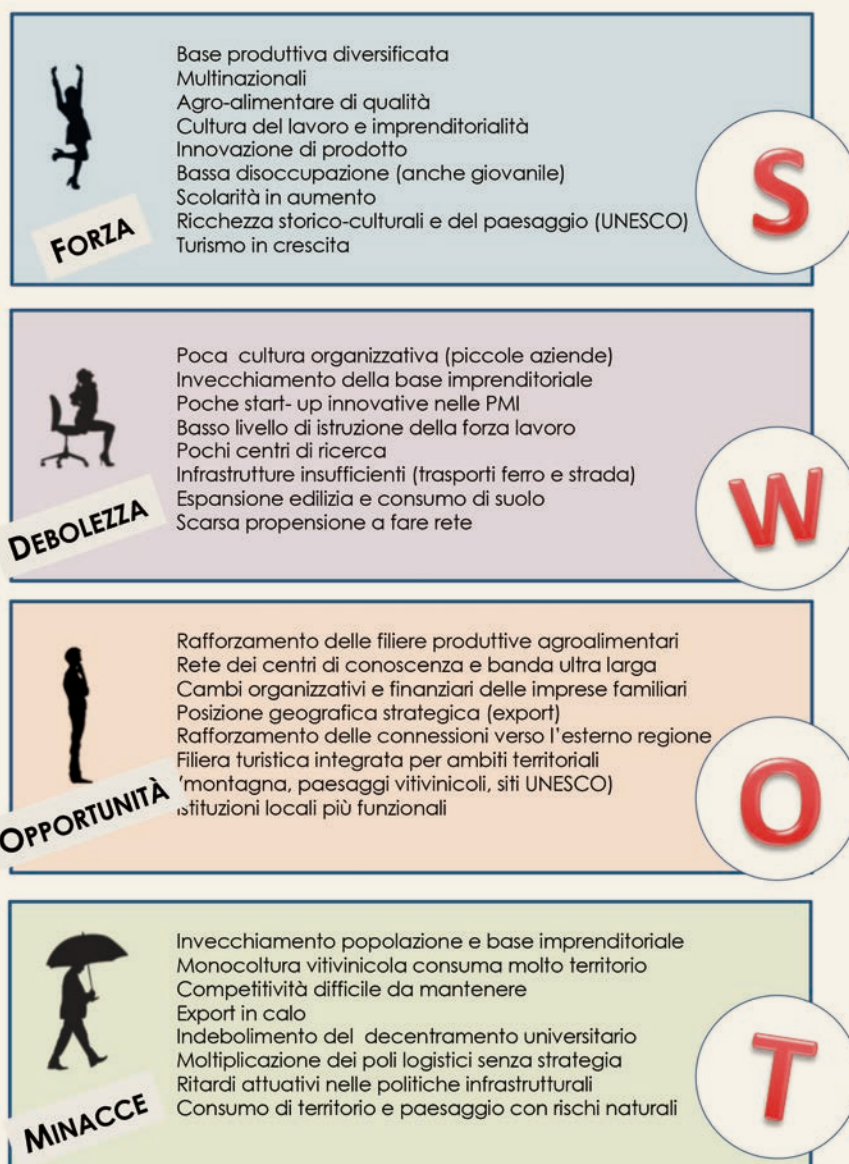
Fra i principali paesi emergenti è evidente, invece, la ripresa sul mercato russo e l'espansione dell'export in Cina.

L'EXPORT SETTORIALE

Un andamento espansivo connota la meccanica strumentale (+7,6%), - ma più in generale le produzioni in metallo e quelle elettroniche- così come i mezzi trasporto, dopo un biennio di contrazione, dove aumenta l'export sia per gli autoveicoli che, di meno, per la componentistica auto, comparto che rappresenta quasi l'11% dell'export della provincia.

Crescono anche le esportazioni del comparto ferroviario, invertendo la dinamica negativa degli anni precedenti.

Forte exploit anche per l'export del comparto della gomma e della plastica (+33,5%) mentre il tessile-abbigliamento fa registrare un arretramento.



QUADRANTE SUD-EST

Asti

LA PRODUZIONE

Il settore manifatturiero astigiano, che ha rivelato una performance poco favorevole rispetto al contesto regionale non solo durante la crisi ma anche negli anni più recenti, fa rilevare nel 2017 una crescita della produzione del 3%, nuovamente inferiore alla media regionale ma evidenziando netti segnali di ripresa.

La provincia di Asti presenta il peggior risultato fra le province piemontesi in termini di andamento della produzione industriale nell'intero periodo 2007-2017: nel 2017 l'indice si colloca di oltre il 15% al di sotto dei livelli raggiunti nel 2007, indicando la situazione più grave di deindustrializzazione nel contesto regionale.

Nonostante la debole performance produttiva la domanda estera è stata rilevante per l'economia astigiana, con una crescita dell'export del 16,5%, dopo Alessandria il dato più elevato a livello regionale.

IL LAVORO

Nel corso dell'anno passato il numero di occupati nella provincia risulta sostanzialmente stazionario: cresce l'occupazione nell'industria in senso stretto, confermando la dinamica positiva dell'anno precedente, mentre nelle costruzioni si arresta la dinamica negativa che aveva caratterizzato il 2016. I servizi denotano uno sviluppo occupazionale nelle attività extra commerciali, mentre per il commercio si assiste ad una contrazione degli occupati del 15,3%.

Il tasso di disoccupazione cresce di quasi due punti percentuali dal 7,3% al 9,2% , anche a seguito di una rilevante crescita del tasso di attività, che caratterizza la provincia nel 2017.

L'EXPORT

Il valore delle esportazioni della provincia di Asti è cresciuto notevolmente nel 2017: contrariamente al resto della regione, sono stati i mercati extraeuropei a sostenere tale dinamica, con una crescita di circa il 35% del valore esportato rispetto al 2016, come già era avvenuto nell'anno precedente, mentre in Europa l'export ha avuto un andamento, comunque apprezzabile, più allineato alla media regionale.

L'EXPORT SETTORIALE

Fra i settori di specializzazione della provincia il comparto automotive ha evidenziato una crescita del valore all'estero di circa il 12% (era già cresciuto di quasi l'80% nell'anno precedente) con un aumento di circa il 50% per la componentistica auto, ma una contrazione per gli autoveicoli.

Il comparto delle macchine ed attrezzature ha, invece, evidenziato un arretramento del valore delle esportazioni rispetto all'anno precedente di oltre il 32%, e una dinamica non dissimile ha connotato il comparto dei prodotti in metallo.

Invece l'alimentare ha avuto un andamento più allineato rispetto ai valori del 2016, da ascrivere al settore delle bevande (che ne costituisce la parte preponderante nella provincia di Asti), cresciuto del 9,5% rispetto al 2016, a cui si affianca un arretramento dei restanti prodotti del settore.

L'EXPORT GEOGRAFICO

In Europa la situazione si è connotata per una forte espansione delle esportazioni verso la Francia, cui ha fatto da contrappeso una contenuta crescita verso la Germania e una contrazione nel caso della Spagna. Si è anche riscontrata una buona performance dell'export nel Regno Unito (+9,5%).

Invece, al di fuori dell'Europa le esportazioni astigiane si sono contraddistinte per una dinamica in forte crescita verso la Russia, e i paesi dell'Europa centro orientale, l'America latina e i paesi dell'area asiatica, mentre sono risultate in contrazione le esportazioni verso gli Stati Uniti e la Turchia.

Alessandria

LA PRODUZIONE

L'andamento della produzione industriale nella provincia di Alessandria nell'anno passato risulta rafforzare la ripresa iniziata nel 2016, con una crescita del 2,9% (2,6% nel 2016). L'evoluzione è stata più accentuata nella prima parte dell'anno, ma è proseguita anche successivamente. Confrontata con il contesto regionale, l'evoluzione dell'industria manifatturiera della provincia risulta, peraltro, nel corso della crisi, meno grave rispetto ad altre province, tanto che nell'anno passato avrebbe recuperato i livelli produttivi del 2007.

La domanda estera ha contribuito alla ripresa della produzione industriale, esibendo la crescita più elevata nel contesto regionale (+17,1%).

IL LAVORO

Sul versante del mercato del lavoro, si rileva, come già nel 2016, una contrazione (-0,9%) che coinvolge tutti i settori tranne l'insieme dei servizi extra commerciali. Calano ulteriormente gli occupati dell'indu-

stria in senso stretto del 4,1% e nelle costruzioni (-14,2%) mentre nel commercio l'indagine sulle forze di lavoro rileva una contrazione del 6,2%.

L'occupazione agricola, dopo l'aumento del 2016, ritorna su dinamiche negative.

Il tasso di disoccupazione, caratterizzato da un'intensa crescita fino al 2014 per poi ridimensionarsi, è tornato ad aumentare nel 2017 di quasi un punto percentuale collocandosi al 11,6%. Rimane il dato più grave nel contesto regionale.

Peraltro la provincia mantiene uno fra i più elevati tassi di partecipazione al lavoro nel contesto regionale.

L'EXPORT

La dinamica favorevole dell'export nel 2017 si caratterizza per una forte crescita delle vendite all'estero nel comparto della gioielleria (che rappresenta oltre il 30% dell'export della provincia), aumentate del 34% circa. Tale dinamica è stata accompagnata dall'espansione di oltre il 10% dell'export della chimica (che vale il 17% dell'export della provincia) e dei prodotti del settore della gomma e plastica.

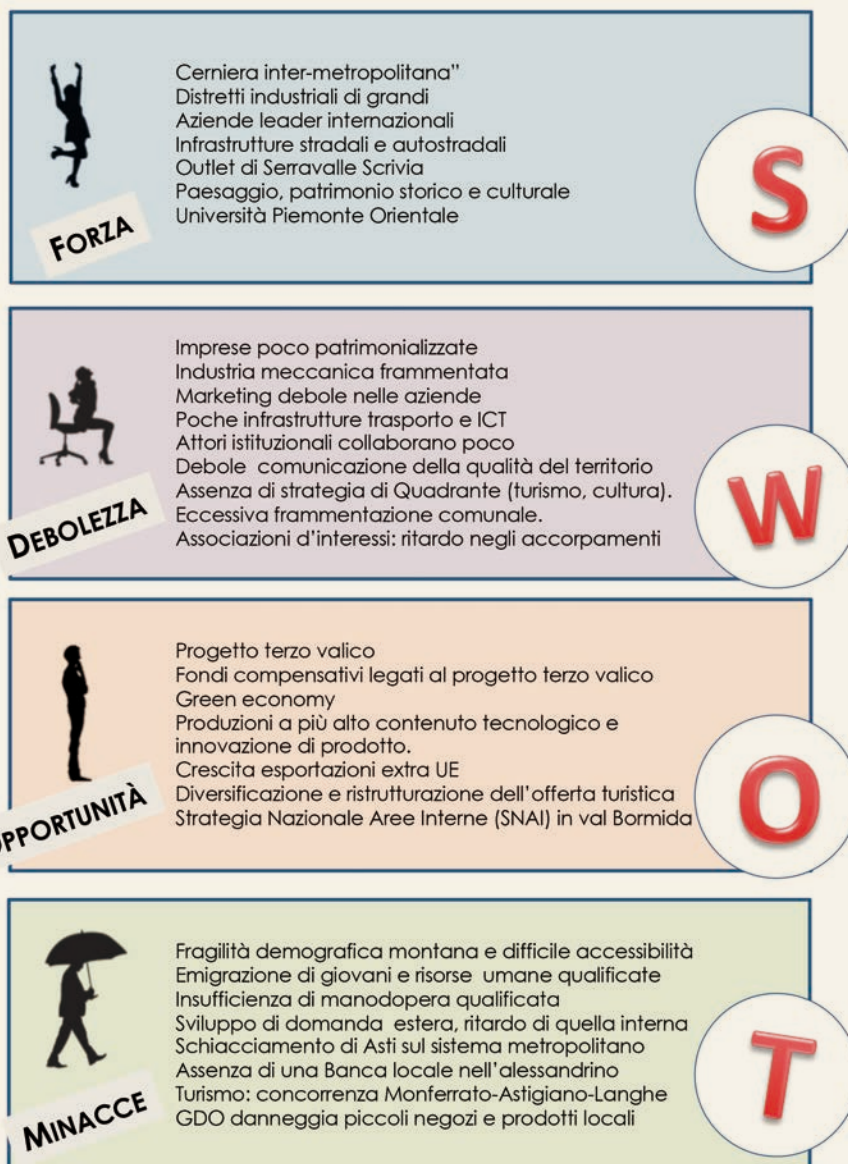
L'EXPORT SETTORIALE

Gli altri principali settori di specializzazione hanno ugualmente fatto riscontrare variazioni attorno al 10%: alimentare (con un aumento del 16% per quanto riguarda il vino), prodotti in metallo, macchinari ed attrezzature. Le esportazioni hanno avuto dinamica non dissimile fra l'ambito comunitario e il resto del mondo, molto espansive in entrambi casi.

L'EXPORT GEOGRAFICO

In Europa si deve registrare una buona performance nei confronti della Germania e della Francia, meno per il Regno Unito, e sono risultate in contrazione in Spagna.

Sui mercati extraeuropei si constata una riduzione dei ricavi sul mercato svizzero (-6,9%), di gran lunga il primo mercato della provincia, con quasi il 21% dell'export dell'alessandrino. Cresce anche il mercato Usa, quello russo, dei paesi dell'Estremo oriente -, mentre appare stazionario il mercato giapponese- e delle economie asiatiche emergenti; in ripiegamento, invece, i mercati del Medio oriente.



QUADRANTE NORD-EST

Biella

LA PRODUZIONE

La ripresa successiva alla seconda recessione del 2012-2013 ha avuto nel biellese una dinamica più contenuta rispetto al resto della regione: il 2017, invece, si caratterizza per una accelerazione della dinamica produttiva nella provincia, particolarmente nella seconda parte dell'anno.

La dinamica dell'industria biellese si è caratterizzata per un andamento discontinuo nel periodo successivo alla crisi e fra il 2007 ed il 2017 la produzione industriale della provincia è diminuita del 10% circa, un dato più accentuato in negativo rispetto a quello regionale.

Il valore delle esportazioni della provincia è aumentato nel 2017 dell'8,9%, una buona performance nel panorama regionale.

IL LAVORO

Anche il quadro occupazionale presenta un andamento favorevole (+2,8% il numero degli occupati) in una provincia che si è connotata per l'andamento occupazionale peggiore nell'ultimo decennio. Il dato appare confortante se confrontato con l'andamento regionale nel 2017 (+0,5%). Continua il calo dell'occupazione agricola; l'industria in senso stretto guadagna il +5,1% e la crescita coinvolge anche il settore delle costruzioni (entrambi questi ultimi in contrazione nel 2016); nei servizi cresce l'occupazione soprattutto nelle attività commerciali.

Il tasso di disoccupazione si riduce ulteriormente dal 7,9% al 7,2%, collocandosi al di sotto della media regionale, anche a seguito di una diminuzione, seppur modesta, del tasso di partecipazione al mercato del lavoro (come già nel 2016).

L'EXPORT

Le esportazioni della provincia di Biella sono concentrate nel settore della moda, che nel 2017 ha rinnovato un comportamento espansivo, più accentuato rispetto agli anni precedenti: si riscontra un andamento meno dinamico nelle produzioni a monte della filiera (filatura e tessitura, incluse le fibre sintetiche artificiali, queste ultime con una lieve contrazione); l'export di articoli di abbigliamento ha ulteriormente accentuato, rispetto al 2016, il comportamento espansivo con aumenti di circa il 20% sia per l'abbigliamento che per i prodotti della maglieria.

L'EXPORT SETTORIALE

Nel 2017 le esportazioni del settore dei macchinari ed attrezzature meccaniche si assestano sui valori raggiunti nel 2016 (dopo aver sperimentato una intensa crescita) confermando le performance sui mercati esteri delle produzioni del meccano-tessile.

Le esportazioni della provincia di Biella, ha avuto uno sviluppo sostenuto in Europa (+9,5%) e solo di poco inferiore (+8%) nel resto del mondo.

L'EXPORT GEOGRAFICO

Nell'Unione europea crescono le vendite verso la Germania (+6,2%) e, soprattutto, il Regno Unito (+22,9%), mentre risultano stazionarie verso la Francia. La dinamica positiva sui mercati extraeuropei è stata guidata dalla crescita negli Stati Uniti (oltre che dalla Svizzera) mentre fra i principali mercati di sbocco della provincia, le esportazioni verso i paesi dell'area asiatica (eccettuato l'India) hanno denotato un notevole dinamismo.

Novara

LA PRODUZIONE

Nella provincia di Novara la ripresa della produzione industriale avviatasi nel 2014, dopo aver rallentato nel 2015, ha accelerato progressivamente, raggiungendo una dinamica del 3,6% nel 2017: un dato allineato alla media regionale, come già negli anni precedenti, grazie ad un'accelerazione avvenuta nella seconda metà dell'anno.

Tuttavia si deve osservare che nel 2017 la produzione industriale della provincia rimane oltre il 7% al di sotto dei livelli pre-crisi.

Alla dinamica in risalita della produzione industriale è corrisposto un andamento dinamico delle esportazioni.

IL LAVORO

Il calo occupazionale avvertito nel 2016 (-2,3%) è continuato anche nell'anno trascorso, con una contrazione dello 0,8% nel 2017, in controtendenza rispetto al dato regionale.

Il dato del 2017 conferma la dinamica settoriale dell'anno precedente: l'occupazione manifatturiera cresce in misura considerevole, in sintonia con la ripresa dell'industria novarese, ed anche il settore delle costruzioni consolida una tendenza positiva.

Invece, il comparto dei servizi conferma una ulteriore rilevante contrazione (-5,9%) attribuibile pressoché integralmente alle attività extra commerciali.

La forte caduta occupazionale, a cui si aggiunge un aumento del tasso di attività, si traduce in un innalzamento del tasso di disoccupazione dal 9,4% all'11,2%, che rappresenta – insieme alla provincia di Alessandria – il dato più elevato a livello regionale.

Le esportazioni della provincia nel 2017 sono cresciute in valore del 6,5% con una dinamica simile sia per il mercato europeo sia nei confronti del resto del mondo, sostenendo la domanda dell'industria locale.

L'EXPORT

Il principale settore di esportazione della provincia, riferibile all'insieme delle produzioni di macchine ed apparecchiature, ha avuto un incremento del 9,7%. Al suo interno, tuttavia, si rileva un'ulteriore contrazione per gli apparecchi ad uso domestico, mentre l'export di rubinetteria ha avuto un andamento piuttosto dinamico: il valore esportato del comparto entro il quale tali produzioni si collocano ('macchine di impiego generale') ha segnato un aumento del +13,1% in valore.

L'EXPORT SETTORIALE

Mentre le produzioni chimiche hanno avuto uno sviluppo positivo – e i prodotti della raffinazione aumentano l'export del 20% circa – l'export di prodotti farmaceutici segna un arretramento rispetto al 2016.

Nel comparto dei mezzi di trasporto, sia l'export di componenti automotive che del comparto aeronautico presentano andamenti espansivi: in quest'ultimo la crescita segna un ulteriore +6,7% dopo la sostenuta dinamica dell'anno precedente (+70%).

Il comparto alimentare ed il tessile abbigliamento, entrambi già poco dinamici nel 2017, fanno registrare una, seppur contenuta, contrazione nel 2017.

L'EXPORT GEOGRAFICO

I principali mercati europei di destinazione delle esportazioni della provincia di Novara hanno evidenziato dinamiche in espansione (Francia e Regno Unito), con un'accentuazione nel caso della Germania, dove l'aumento si è collocato al +7,9% e un andamento poco favorevole nel caso della Spagna (-1,8%). Il mercato svizzero ha invece fatto riscontrare un'ulteriore riduzione dei valori esportati (-1,8%), dopo il forte arretramento dell'export novarese su questo mercato nel 2016; un andamento poco dinamico si verifica anche sul mercato statunitense (-1,1%).

Per quanto riguarda le principali economie emergenti, le performance dell'export della provincia in Asia appaiono molto migliorate rispetto al 2016, con un aumento del 32,7% (di oltre il 90% verso la Cina). Cresce anche l'export verso la Russia (+17%).

Verbano-Cusio-Ossola

LA PRODUZIONE

Il 2017 segna una svolta per la produzione dell'industria della provincia che, dopo la contrazione rilevata nel 2016, fa osservare un aumento del 3,5%, sostanzialmente allineato alla dinamica regionale.

Rispetto al 2007 la produzione nella provincia risulta oggi inferiore di circa il 7%, evidenziando una caduta della produzione dell'industria manifatturiera leggermente al di sopra dei livelli medi regionali.

IL LAVORO

Per quanto riguarda gli indicatori del mercato del lavoro, nel 2017 si interrompe la crescita dell'occupazione che si osservava da un triennio, con una contrazione del 2,5%, che contrasta con la dinamica positiva a livello regionale. Il calo riguarda l'industria in senso stretto e soprattutto le costruzioni (rispettivamente -8,4% e -16,2%). Nei servizi la dinamica risulta positiva solo per le attività commerciali, ma non per gli altri servizi. Continua, inoltre, a contrarsi l'occupazione agricola.

Il tasso di disoccupazione della provincia si conferma, insieme a Cuneo, fra i più contenuti a livello regionale, ma a differenza di Cuneo nel 2017 cresce di mezzo punto percentuale dal 6,3 al 6,8%, un aumento che si determina nonostante vi sia una contrazione del tasso di partecipazione al mercato del lavoro nella provincia.

L'EXPORT

Il valore delle esportazioni del Verbano-Cusio-Ossola ha beneficiato nel 2017 di un incremento del 10,5%, superiore alla media regionale. Si tratta di una dinamica favorevole che vede un incremento un po' più marcato in ambito europeo, che per la provincia vale il 63% dell'export complessivo.

L'EXPORT SETTORIALE

Fra i principali settori di specializzazione della provincia hanno avuto andamenti in forte crescita le esportazioni del comparto macchine ed apparecchi meccanici, mentre è aumentato considerevolmente rispetto al 2016 l'export di prodotti della chimica (di quasi il 50%) stabile il comparto dei minerali non metalliferi che evidenzia un andamento stagnante delle esportazioni di prodotti lapidei. Il settore alimentare, seppur con un peso più contenuto nell'economia della provincia, ha pure denotato un'apprezzabile espansione.

L'EXPORT GEOGRAFICO

Fra i principali partner, si deve rilevare la forte crescita sul mercato francese e la dinamica sostanzialmente stazionaria per la Germania: una crescita intermedia fra i due principali partner dell'UE ha riguardato il mercato svizzero.

Vercelli

LA PRODUZIONE

L'industria manifatturiera vercellese nel 2017 recupera rispetto al rallentamento che aveva segnato la produzione industriale nel finale del 2016, confermando la crescita con un'intonazione migliore nel secondo semestre dell'anno. Insieme ad Asti, Vercelli è la provincia piemontese nella quale permane più ampio il divario produttivo (negativo) rispetto ad inizio della crisi: il 13% di produzione in meno rispetto al 2007.

IL LAVORO

Nel 2017 l'occupazione della provincia subisce un'ulteriore contrazione, analoga a quella dell'anno precedente (-1,3%): la provincia riflette un trend negativo della dinamica occupazionale iniziato nel 2010 (e interrotto soltanto nel 2015).

La rilevazione dell'Istat segnala una contrazione più rilevante nell'industria in senso stretto (-11,6%), mentre cresce l'occupazione nelle costruzioni (+19%) invertendo la tendenza da tempo osservata alla contrazione. I servizi denotano un andamento stazionario (-0,3%) stabilizzando la dinamica in crescita dell'anno precedente, mentre continua l'espansione occupazionale nell'agricoltura (+7,6%).

A seguito di una performance occupazionale negativa, il tasso di disoccupazione nella provincia di Vercelli torna a salire dal 9% al 9,6%, collocandosi nuovamente al di sopra della media regionale.

L'EXPORT

Invece, la crescita delle esportazioni nel 2017 ha avuto un'evoluzione positiva, confermando un andamento migliore rispetto alle media regionale, migliorando il quadro poco dinamico che aveva caratterizzato il 2016.

L'EXPORT SETTORIALE

Il comparto della moda, che costituisce il principale prodotto di esportazione della provincia, con una crescita di circa il 10%, ha recuperato la contrazione dell'anno precedente. La dinamica favorevole ha caratterizzato soprattutto i prodotti dell'abbigliamento e gli articoli di maglieria. Poco dinamico, invece, l'export di tessuti, se si eccettuano i tessuti speciali.

Le produzioni nel comparto delle macchine ed attrezzature hanno esportato un valore superiore del +15,1% rispetto al 2016, soprattutto le macchine per impiego generale, mentre l'elettromedicale ha avuto un comportamento meno dinamico confermando il dato del 2016. Andamenti molto favorevoli, inoltre, hanno interessato anche le produzioni farmaceutiche e della gomma e plastica.

Hanno confermato un andamento positivo le esportazioni alimentari.

L'EXPORT GEOGRAFICO

Le esportazioni della provincia si sono rafforzate soprattutto nell'area extraeuropea (+14,1%) ma anche in Europa il 2017 ha visto un apprezzabile recupero (+7,3%), dovuto ad un sensibile aumento sui mercati francese e, soprattutto, spagnolo e del Regno Unito, a fronte di una stabilità del mercato tedesco.

Le esportazioni sui mercati extraeuropei hanno risentito della dinamica sul mercato statunitense (+15,3%), la conferma dell'espansione sul mercato russo, nei paesi del Medio oriente e nell'area asiatica (+44,9 verso la Cina).



FORZA

Secondo bacino produttivo piemontese
Cerniera inter-metropolitana
Trama urbana policentrica.
Vocazione manifatturiera diversificata
Piccole imprese ma anche aziende leader
Produzioni di qualità con propensione all'export
Specializzazione nel settore creditizio e assicurativo
Buon livello di istruzione e qualificazione professionale
Patrimonio naturale, storico e culturale diffuso
Turismo lacuale invernale congressuale
UPO come fattore aggregante

S



DEBOLEZZA

Tendenza alla frantumazione localistica
Fragilità demografica
Sistemi urbani separati e poco connessi con l'esterno
Squilibrio forte tra Novara e il resto del territorio.
Nanismo aziendale,
Servizi avanzati alle imprese scarsi
Scarso investimento in R&D delle PMI
Debole reazione alla concorrenza straniera
Crescita della GDO a scapito dei piccoli negozi
Mancanza di nuova classe dirigente per le imprese
Istruzione inadeguata nelle zone meno urbanizzate
Scarsa collaborazione tra le diverse sub-aree
Mancanza di strategia per turismo e cultura
Accorpamenti Camere di commercio inadeguati
Accorpamenti associazioni di interessi in ritardo

W



OPPORTUNITÀ

Vantaggio della posizione
Città della salute di Novara
Altre possibili trasformazioni urbane
Progettualità integrate
Rilancio dei distretti
Biellese tra le "aree di crisi industriale non complessa"
Promozione del turismo
Diversificazione e ristrutturazione dell'offerta turistica
Migliorare accessibilità e dei trasporti
Migliorare connettività
Sviluppo di produzione di riso di qualità
Strategia Nazionale Aree Interne in Val d'Ossola

O



MINACCE

Dipendenza da Milano e Torino, isolamento/marginalità.
Ri-localizzazioni produttive
Perdita di specializzazione bancaria
Concorrenza negativa tra Novara, Vercelli e Biella
Migrazione giovani e risorse qualificate
Insufficienti investimenti di Città Studi di Biella
Declino delle medie imprese
Trasformazione in area satellite rispetto a Milano e Torino
Infrastrutture pubbliche non contrastano le "perifericità"

T

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CAPITOLO 3

- ACCORINTI M., CRESCENZI A., DEMURTAS P., NASSO A. (2017) Politiche e pratiche sociali per l'integrazione socio-lavorativa dei beneficiari di protezione internazionale/umanitaria in Italia, Roma, CNR
- ANCI, CARITAS ITALIANA, CITTALIA, FONDAZIONE MIGRANTES, SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2017), Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, Roma https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf
- Arcarons A., (2018) Fostering the Economic Integration of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection: The role of Social Partners, Torino, FIERI Working Papers
- BALDONI E., GIOVANNETTI M. (2017), Sguardi e memorie di umanità in fuga. Storie di richiedenti asilo e rifugiati accolti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, SPRAR, Cittalia, 2017.
- BALLATORE R.M., GROMPONE A., LUCCI L., PASSIGLIA P., SECHI A. (2017), I Rifugiati e i Richiedenti Asilo in Italia, nel confronto europeo, in Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Banca D'Italia Eurosystem, n. 377 _ Aprile 2017
- CAMERA DEI DEPUTATI (2017), Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, XVII Legislatura, giovedì 21 dicembre 2017.
- Campomori F., (2016) Le politiche per i rifugiati in Italia: dall'accoglienza all'integrazione. Missione impossibile?, Social Cohesion Papers, 2, Osservatorio Internazionale per la Coesione e Inclusione Sociale (OCIS) UNHCR
- CANGIANO A. (2012), Immigration policy and migrant labour market outcomes in the European Union: New evidence from the EU Labour Force Survey, LAB-MIG-GOV Project "Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?", School of Economics, University of the South Pacific, June 2012, FIERI Working Papers, available on the Internet at <http://labmiggo.fieri.it/wp-content/uploads/2012/05/Cangiano-Lab-Mig-Gov-Final-Report-WP4.pdf>
- CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (2017), Dossier Statistico Immigrazione 2017, Roma
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO (2018), La "prima accoglienza" degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016), Deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G, Roma
- DEMATTEIS M., DI GIOIA A. (a cura di), Montanari per forza. Quali opportunità per i migranti forzati nelle montagne italiane? Quali opportunità per le montagne italiane nell'accoglienza dei migranti forzati?, Associazione Dislivelli, Programma Torino e le Alpi (2014-2016), disponibile all'indirizzo <http://www.torinoealpi.it>
- Regione Piemonte, Settore politiche per il Lavoro (2018), I cittadini stranieri in Piemonte. Un profilo statistico, Osservatorio regionale sul mercato del lavoro.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2016) Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices, STUDYIP/A/EMPL/2016-08 March 2016, PE 578.956 EN, available on the Internet at www.europarl.europa.eu/studies
- FONDAZIONE ISMU (2018), Ventitreesimo rapporto sulle migrazioni 2017, Milano, Franco Angeli
- Fondazione Migrantes (a cura di) Il diritto d'asilo – Report 2018. Accogliere, proteggere, promuovere, integrare
- FRATTINI T., VIGEZZI N. (2018), 2nd Migration Observatory Report: "Immigrant integration in Europe and in Italy", February 2018, Collegio Carlo Alberto and Centro Studi Lucca d'Agliano, Disponibile su: http://www.fieri.it/wp-content/uploads/2018/02/Rapporto_2018_finale_impaginato.pdf
- ISTAT, Annuario statistico italiano, varie annualità www.istat.it
- MARTIN I. [et al], (2016), From refugees to Workers. Mapping Labour Market Integration Support Measures for asylum Seekers and refugees in EU Member States, vol. II and II, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung (Ed), Migration Policy Centre.
- MEDICI SENZA FRONTIERE (2016), Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, Marzo 2016, disponibile all'indirizzo <http://fuoricampo.medicisenzafrontiere.it/Fuoricampo.pdf>

- Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia, 2015, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2017), Direzione Generale Dell'immigrazione E Delle Politiche Di Integrazione (a cura di) Settimo Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, Roma, luglio
- PASTORE, F., SALIS E., C. VILLOSIO (2013), L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo? Working Paper FIERI, Torino, ISBN 978-88-940630-4-2, <https://www.fieri.it/2015/06/04/litalia-e-limmigrazione-low-cost-fine-di-un-ciclo>.
- Pastore, F. The Governance of Migrant Labour Supply in Europe, Before and During the Crisis (Guest Editor), Special Issue of "Comparative Migration Studies", 4/2014, <http://www.imiscoe.org/publications/library/6-journal-cms/44-comparative-migration-studies-vol-2-no-4>; pp. 385-415;
- PERINO M., EVE M. (2017), Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market, Fieri Working Paper, September 2017.
- POGLIANO A., PONZO I. (2017), Urban narrative-making on refugee crisis, Changing Cities - Migration, Communication and Culture White Paper, Urban Communication Foundation, Turin, March 2017.
- POMATTO G. (2018), L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017, Contributi di ricerca Ires n.269
- PONZO I. (2017), L'accoglienza dei rifugiati nelle aree extraurbane: Rischi e Potenzialità per l'immigrazione, intervento al convegno "Il Mondo in Paese. Dall'accoglienza all'inclusione dei rifugiati nei Comuni rurali del Piemonte", Torino, 11 Maggio 2017, disponibile all'indirizzo www.dislivelli.eu
- PONZO I. (2017), Priority Report Metropolitan Area of Turin March 2017, Mediterranean City-to-City Migration Dialogue, Knowledge, and Action, Vienna, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
- PONZO I., DONATIELLO D. (2017), Metropolitan City Migration Profile Turin February 2017, Mediterranean City-to-City Migration Dialogue, Knowledge, and Action, Vienna, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
- PREFETTURA DI TORINO, CITTÀ DI TORINO (2017) Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino, Città di Torino, novembre.
- SALIS E. (2018) "Migranti e Rifugiati: flussi misti e procedure di asilo in Italia nella crisi migratoria recente", in Carmagnani, M. e Pastore, F. (a cura di) "Migrazioni e integrazione in Italia, tra continuità e cambiamento", Editore Olschki, Torino.
- SERVIZIO POLITICHE SOCIALI E DI PARITÀ DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO, FIERI, ASSOCIAZIONE DISLIVELLI (2016), 22 Buone Pratiche di accoglienza di richiedenti protezione internazionale e rifugiati sul territorio piemontese, dai territori montani alla città, rilevazione a cura di, disponibile all'indirizzo <http://www.torinoe-lealpi.it>
- SERVIZIO CENTRALE SPRAR, ANCI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI), MINISTERO DELL'INTERNO (2017), Manuale Unico di rendicontazione dello Sprar, Marzo 2017, disponibile all'indirizzo <http://www.sprar.it>
- SPRAR, CITTÀLIA (2017), Rapporto annuale SPRAR, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Atlante SPRAR 2016, Roma
- UNHCR Focus Group sul tema dell'Integrazione. Report Finale, Aprile 2017, disponibile all'indirizzo <http://www.unhcr.it>
- VENTURINI A., (2017), "Immigrant assimilation in the labour market: what is missing in economic literature?", in Weiner A. et al., Migrant Integration Between Homeland and Host Society, Vol. I, Global migration Issues Springer, 2017, DOI 10.1007/978-3-319-56176-9

CAPITOLO 4

- AA.VV., *La Salute mentale in Piemonte*, IRES Piemonte, Torino, 2017.
- Cagliano A.C., Grimaldi S., Mangano G., Rafele C., *Risk Management in Hospital Wards: The Case of Blood Procurement and Handling*, Proceedings of the 20th World Congress of the International Federation of Automatic Control (IFAC), Tolosa (Francia), 2017.
- Cagliano A.C., Grimaldi S., Rafele C., *Paving the Way for Warehouse Centralization in Healthcare: A Preliminary Assessment Approach*, American Journal of Applied Sciences, Vol. 13, No. 5, 2016.
- Carpinelli M., Macagno S., *Ricognizione sui consumi e sulla spesa dei vettori energetici del patrimonio edilizio sanitario*, Rapporto annuale, IRES Piemonte, Torino, 2017.
- Cergas-SDA Bocconi (a cura di), *Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano*, Egea, Milano, 2017.
- Convegno Exposanità, *Riorganizzazioni logistiche: prospettive e criticità. Un panorama nazionale a luci e ombre*, Bologna, 2018.
- Convegno FARE, *Logistica Sanitaria - Modelli organizzativi a confronto*, Torino, 2018.
- Convegno La Sala Ibrida nella Patologia Aortica. Tra Passato e Futuro, *Le sfide gestionali* Torino, 2018.
- Convegno Regionale SIMM, SITI e ANMDO, *Modelli di "Lean Management" ed Impatto nelle Aziende Sanitarie, Flussi di Valore e produzione snella. L'impatto sui processi aziendali*, Torino, 2017.
- Direzione generale della programmazione sanitaria, *Piano Nazionale della Cronicità. Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano*, 15 settembre 2016.
- Expert Group on Health Systems Performance Assessment, *Tools and methodologies to assess integrated care in Europe*, European Union, 2017.
- Fondazione GIMBE, *Terzo rapporto sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale*, 2018.
- Gennaro G., *Investimenti da 1,5 miliardi per l'edilizia sanitaria*, in Piemonteinforma, 2017.
- Giordano L., *L'importanza della sicurezza antincendio in ospedale – il caso piemontese*, IRES Piemonte, Torino, 2018.
- Jachino C., Sileno L., Tresalli G., *Analisi a sostegno della programmazione degli investimenti in edilizia sanitaria*, IRES Piemonte, Torino, (in corso di pubblicazione).
- Jachino C., *Scenari di programmazione degli investimenti per richieste di finanziamento in edilizia sanitaria nella Regione Piemonte*, Rapporto annuale 2017, IRES Piemonte, Torino, 2018.
- Tresalli G., Sileno L., *Qualificazione edilizia e funzionale degli ospedali pubblici regionali*, Rapporto annuale 2017, IRES Piemonte, Torino, 2018.
- Jachino C., Bellelli S., *Analisi delle Richieste di finanziamento in Edilizia e Attrezzature sanitarie nella Regione Piemonte*, Rapporto annuale 2017, IRES Piemonte, Torino, 2017.
- Jachino C., *Relazione sulle metodologie di analisi, l'identificazione delle fonti ed i criteri per la definizione degli scenari di investimento*, IRES Piemonte, Torino, 2016.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Il Monitoraggio della Spesa Sanitaria*, Quarto Rapporto, Roma, 2017.
- Network non Autosufficienza (2017), *L'Assistenza agli Anziani non autosufficienti in Italia*, VI Rapporto, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017/2018.
- Paolucci F., Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Sanità e nuove polarità urbane: il progetto del parco della salute, della ricerca e dell'innovazione della Città di Torino*, in XXXVIII Conferenza Scientifica annuale dell'AISRe, Innovazione, sistemi urbani e crescita regionale. Nuovi percorsi di sviluppo oltre la crisi, Cagliari, 2017.
- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Patrimonio e conoscenza come risorse per l'innovazione. Investire in edilizia sanitaria per rinnovare la rete ospedaliera*, Allegato alla Relazione Annuale IRES 2017, IRES Piemonte, 2017.
- Sileno L., Tresalli G., *La realizzazione di ospedali con nuovi strumenti giuridico finanziari*, in Politiche Piemonte, Sanità Smart, n. 47, 2017.
- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Pubblico e privato: il partenariato pubblico privato e l'innovazione dell'edilizia sanitaria* in AA.VV., Piemonte Economico Sociale – Guardare oltre il presente, Informaires, n. 52, 2017.
- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Partenariato Pubblico Privato. Presupposti e modelli*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.262/2018, Torino, 2018.

- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Ospedali. Costi teorici di costruzione e di manutenzione*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.263/2018, Torino, 2018.
- Sileno L., Tresalli G., "Qualificazione edilizia e funzionale dei presidi ospedalieri pubblici della Regione Piemonte", Rapporto annuale, IRES Piemonte, Torino, 2017.
- Thomson S., Figueras J., Evetovits T., Jowett M., Mladovsky P., Maresso A., Cylus J., Karanikolos M. and Kluge H., *Economic crisis, health systems and health in Europe: impact and implications for policy*, Maidenhead: Open University Press, 2014.
- Università Cattolica del Sacro Cuore, *Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni italiane*, Rapporto Osservasalute, Roma, 2017.
- Viberti G., *La rete delle Case della Salute e i Percorsi di Cura*, XV Congresso Nazionale della Confederazione delle Associazioni regionali di Distretto, Bologna, 6 giugno 2017

CAPITOLO 5

VERSO UNA NUOVA MOBILITÀ?

- Castells, M (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society, and Culture Vol. I*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers.).
- Corwin S., Vitale J., Kelly E., Cathles E. (2015) *The future of mobility. How transportation technology and social trends are creating a new business ecosystem*, Deloitte University Press, www2.deloitte.com/nl/nl/pages/consumer-industrial-products/articles/transportation-technology-and-social-trends-create-a-new-ecosystem.html#
- Landini S., Occelli S. (2016) *La mobilità quotidiana e per cura negli ambiti di integrazione territoriale del Piemonte*. www.ires.piemonte.it/reset/RESET2016_A4/RESET2016_cap3.1.pdf
- Landini S., Occelli S., Scalzotto L. (2018) *QUANTO È SICURO IL PIEMONTE ? : UNO SGUARDO ALLA SITUAZIONE DELL'INCIDENTALITÀ STRADALE A METÀ DEL DECENNIO*; Ires Piemonte, <http://archive.digibess.eu/islandora/object/librib:911652/datastream/PDF/content/librib%20911652.pdf>
- Fulton L., Mason J., Meroux D. (2017) *Three Revolutions in Urban Transportation*. www.itdp.org/wp-content/uploads/2017/04/UCD-ITDP-3R-Report-FINAL.pdf. www.itdp.org/3rs-in-urban-transport/
- Giovannini E. (2018) *L'utopia sostenibili*. Laterza, Bari
- Korzhenevych A., Dehnen N., Bröcker J., Holtkamp M., Henning Meier H., Gibson G., Varma A., Cox V. (2014) *Update of the Handbook on External Costs of Transport*, Report for the European Commission: DG MOVE, Ricardo-AEA. ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf
- Occelli S. (1999) *L'accessibilità e uso del tempo in un sistema urbano Post-Fordista. Un'analisi empirica dell'accessibilità in alcuni comuni dell'area metropolitana di Torino*, WP 126, Ires, Torino
- Occelli S., Sciuolo A. (2015) *Uno sguardo ai cambiamenti della mobilità (quotidiana) in Piemonte tra passato e futuro*, www.ires.piemonte.it/reset/RESET2014_A4/RESET2014_cap3.1.pdf.

IL CONSUMO DI SUOLO IN PIEMONTE

- Camagni R., Gibelli M.C., e Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.
- CRCS-Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (2014), *Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia. Rapporto 2014*, Roma: INU ediz.
- CRCS-Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (2015), *Rapporto 2016. Nuove sfide per il suolo*, Roma: INU ediz.
- EEA-European Environment Agency (2006), *Urban sprawl in Europe: the ignored challenge*. EEA Report, 10.
- European Commission (2002), *'Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, Comunicazione COM (2002)-179.
- European Commission (2006), *Thematic Strategy for Soil Protection Communication*, Comunicazione COM (2006)-231.

- European Commission (2011), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011)-571.
- European Commission (2012), Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferlaino F. (2009), Consumo di suolo e attività di piano, in Regione Piemonte-IRES (a cura di S.Conti), Carta Del Territorio. La proposta del Piemonte per un nuovo governo del territorio regionale, Torino: IRES; in www.digibess.it/fedora/repository/openbess:TO082-01786-0002.
- Ferlaino F. (2013), Il consumo di suolo, in IRES, La Green Economy in Piemonte. Rapporto IRES 2013, Torino: IRES-Regione Piemonte, 299-317.
- Ferlaino F. (2018), Il consumo di suolo: una riflessione a partire dal caso Piemonte, in Archivio di Studi Urbani e Regionali, 121: 139-158.
- Granata E., Pileri P. (2013), Oltre la frammentazione: prospettive istituzionali per il governo dei territori alpini, in Ferlaino F., Rota F.S. (a cura), La montagna italiana. Confini, identità e politiche, Milano: Franco Angeli, 47-68.
- ISPRA (2014), Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2014, Rapporti n.195/2014, Roma: ISPRA, in <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia>.
- ISPRA (2016), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016, Roma: ISPRA, in www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2016
- ISPRA (2017), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2017, Roma: ISPRA, www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici
- ISTAT (2001), Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Roma 2001. www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2001
- ISTAT (2011), Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Roma 2011. <http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx>
- ISTAT (2011), L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010, Roma: ISTAT
- LUCAS (2015), ec.europa.eu/eurostat/web/lucas/overview
- ONCS-Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo (2009) Primo rapporto 2009, Roma: INU ediz.
- Regione Piemonte (CSI-Piemonte) (2011), "Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte", marzo, Torino: mimeo.
- Regione Piemonte (CSI-Piemonte) (2012), Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte, Regione Piemonte, Torino: Regione Piemonte.
- Regione Piemonte (CSI-Piemonte) (2015), Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte, Torino: Regione Piemonte.
- Regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna (2012), Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area padano-alpino-marittima, Allegato tecnico 'Analisi, strumenti e politiche di controllo sull'uso del suolo', Bologna: mimeo 27.01.2012.
- Travisi C.M., Camagni R. and Nijkamp P. (2010). Impact of urban sprawl and commuting: a Modelling studi for Italy. Journal of Transport Geography, 18, 3: 382-392.

